

Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación

Educación en Chile





Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación

Educación en Chile

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son de la responsabilidad exclusiva de los autores de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre la obra original en inglés y la traducción al español, solamente el texto de la obra original se considerará válido.





Originalmente publicada por la OCDE en inglés con el título:
Education in Chile, Reviews of National Policies for Education

ISBN 978-956-363-272-9
ISBN 978-956-363-274-3 (PDF)

Traducción: Logan Britt
Isabel Fraile
Katherine Jara

Edición y coordinación editorial: Guadalupe Álvarez

Corrección de estilo: Víctor Navas

Diseño y diagramación: Rossana Allegro
Katherine González

Planificación editorial: Andrea Carrasco

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: ***www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm***.

Impresión: A Impresores S. A.
Av. Gladys Marín Millie 6920, Estación Central,
Santiago de Chile.

Impreso en Chile / *Printed in Chile*

PRÓLOGO

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una organización internacional que promueve políticas para mejorar el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo. Proporciona un foro en el que los Gobiernos pueden trabajar juntos para compartir experiencias y buscar soluciones a desafíos comunes.

A solicitud del Gobierno de Chile, la OCDE ha realizado esta revisión para identificar los cambios clave en el sistema educativo chileno principalmente entre 2004 y 2016, y evaluar la situación actual de la educación en Chile. Específicamente, la revisión examina los siguientes aspectos de la educación chilena: educación y cuidado de la primera infancia, escuelas, formación técnico-profesional (FTP) y educación superior. Para llevar a cabo este estudio, la OCDE analizó datos y hallazgos nacionales e internacionales, y recogió puntos de vista y evidencia a través de entrevistas con las partes interesadas en todo el sistema educativo chileno.

Se llevaron a cabo tres visitas de revisión para la preparación del presente informe. Estas son: una "visita previa" de exploración realizada por dos representantes de la OCDE (9 al 11 de diciembre de 2015); una visita principal del equipo de revisión de la OCDE enfocada en la educación parvularia, la escuelas y la educación superior (30 de marzo a 7 de abril de 2016); y una visita principal separada de un representante de la OCDE, enfocada en el tema de la Formación Técnico-Profesional (FTP) (9 al 11 de mayo de 2016). Durante estas visitas, una amplia gama de actores proporcionaron al equipo de revisión de la OCDE su visión sobre la evolución de las fortalezas y desafíos del sistema educativo chileno.

La OCDE llevó a cabo este análisis con el propósito de proporcionar al Gobierno chileno un punto de referencia a partir del cual evaluar en el futuro las reformas educativas actuales. De esta forma, el informe apunta a:

- Analizar el contexto y los desafíos del sistema educativo chileno mediante la revisión de los avances y principales cambios experimentados entre 2004 y 2016.
- Asesorar respecto a cómo el sistema educativo chileno puede mejorar adoptando una perspectiva comparativa en el análisis de la política educativa en Chile. Esto se realizó integrando evidencia de la OCDE y otra evidencia internacional proveniente de sistemas educativos pertinentes, así como destacando áreas en las que futuros desarrollos podrían agregar valor a los esfuerzos actuales de mejora educativa del Gobierno chileno.

El presente informe delinea entonces las fortalezas del sistema educativo de Chile, identifica retos principales futuros y provee recomendaciones para la mejora.

Está organizado en cuatro partes:

- La Parte 1, "Panorama general del sistema educativo en Chile", apunta a entregar una visión general del país, su sistema educativo y las reformas en proceso al momento de redactar este informe (Capítulo 1).
- La Parte 2, "Mejores bases para el aprendizaje de los estudiantes en Chile", analiza cómo fortalecer la calidad y equidad en la educación de la primera infancia y en las escuelas chilenas (Capítulo 2), además de cómo fortalecer la calidad de la enseñanza y el liderazgo escolar en Chile (Capítulo 3).
- La Parte 3, "Construyendo las habilidades que Chile necesita: formación técnico-profesional y educación superior", examina el mejoramiento de la educación superior y de la investigación en Chile (Capítulo 4) y el mejoramiento de la calidad de la formación técnico-profesional en Chile (Capítulo 5).
- La Parte 4, "Reflexiones finales sobre el trabajo hacia futuro del sistema educativo de Chile", concluye con algunas reflexiones finales sobre la implementación de políticas educativas en el contexto chileno actual (Capítulo 6).

Espero que este informe apoye a Chile en sus esfuerzos de reforma para mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo y fortalezca la contribución de la educación y las competencias hacia el crecimiento económico y social del país. La OCDE está lista para ayudar a Chile en este esfuerzo.



Andreas Schleicher

Director de la Dirección de Educación y Competencias y Asesor Especial
sobre Política Educativa del Secretario General OCDE



AGRADECIMIENTOS

El equipo de revisión de la OCDE está en deuda con el Gobierno de Chile, el cual, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación, apoyó esta revisión. Desde el Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC), María Paz Fernández Smits (del Centro de Estudios del Ministerio) coordinó la participación de Chile en este informe. El Secretariado de la OCDE también agradece a las numerosas personas dentro del Ministerio que participaron en este proceso, en particular a Elizabeth Rubio, Claudia Serrano (Embajadora de Chile ante la OCDE), Eliana Chamizo, Roberto Schurch y Mario Rivera Cayupi, además de otros equipos de asesoramiento técnico dentro y fuera del Ministerio. Para apoyar la preparación de las visitas de revisión realizadas por el equipo de revisión de la OCDE, el Ministerio también preparó un reporte del contexto nacional, con la colaboración de la UNESCO, que proporcionó información muy valiosa para el equipo de revisión de la OCDE. Este reporte del contexto nacional también fue usado como fuente en este informe.

El equipo de revisión de la OCDE también desea expresar su reconocimiento sincero a los diversos actores que proporcionaron al equipo de revisión OCDE su visión, experiencia y conocimientos con nosotros. Entre estos actores se encontraban representantes de instituciones educativas desde la educación parvularia hasta la educación superior, incluyendo estudiantes, personal docente y directivos de escuelas, padres, delegados de sindicatos y rectores universitarios. El equipo de revisión de la OCDE también agradece la reflexión aportada durante esta visita por investigadores chilenos, miembros del Congreso, representantes del sector privado y representantes de otras organizaciones de cooperación internacional. Para la preparación de este informe en español, extendemos nuestra gratitud también al Centro OCDE-México para América Latina (en particular, a Roberto Martínez y Alejandro Camacho) y a la Fundación SM en Chile (en particular, a Rafael Gómez y Guadalupe Álvarez).

Un equipo de revisión de la OCDE compuesto por representantes del Secretariado de la OCDE y expertos internacionales colaboró en la preparación de este reporte. Los miembros del equipo de revisión de la OCDE son: Diana Toledo Figueroa (líder del equipo de revisión, Secretariado OCDE), Lauritz B. Holm-Nielsen (Director Ejecutivo del Centro Sino-Danés), Pauline Musset (Secretariado OCDE), Santiago Rincón-Gallardo (Director Ejecutivo de Investigación de Michael Fullan Enterprises), Shelagh Whittleston (Representante Europea, QUT y Consultora Educativa), Jonathan Williams (consultor externo), Richard Yelland (Secretariado OCDE) y Juliana Zapata (Secretariado OCDE). Las biografías de los miembros del equipo de revisión se encuentran en el Anexo A. Adicionalmente, los siguientes colegas del Secretariado OCDE proporcionaron valiosos comentarios y apoyo durante la preparación, revisión y finalización de este informe: Andreas Schleicher, Montserrat Gomendio, Paulo Santiago, Cassandra Davis, Gillian Golden, Manon Giovinazzo, Michaela Horvathova, Rachel Linden, Raven Gaddy, Tijana Prokic-Breuer y Marie Ullmann. Marissa Colón-Margolies editó este informe y Célia Braga-Schich brindó apoyo administrativo y contribuyó a los últimos pasos para su publicación.

AGRADECIMIENTOS DE LA FUNDACIÓN SM

Desde la Fundación SM tenemos la convicción de que el momento actual de la educación es crucial y sin precedentes, dadas las señales, diagnósticos y el sentir de los actores de la comunidad escolar, que convergen en desafíos crecientes para la búsqueda de mejores prácticas y resultados. También porque en Chile la ciudadanía se ha involucrado en la temática educativa de forma transversal y protagónica, y esto es una gran oportunidad. Ciertamente, ello tensiona nuestros sistemas, pero a la vez motiva nuevas respuestas para la construcción de una educación con más sentido, que fija una hoja de ruta cuyo espíritu es alcanzar una educación de calidad e inclusiva y lograr de forma integral más y mejores aprendizajes en niños y jóvenes que llegarán a ser los ciudadanos de mañana.

Serán las nuevas generaciones las que tendrán que dar las respuestas, que tal vez nuestra generación y las pasadas no hemos podido ofrecer adecuadamente, a la configuración de un modelo de sociedad más armónico, justo y equitativo. Si bien esta problemática y su resolución exceden el propio ámbito educativo, es clave y merece el esfuerzo, el diseño, la implementación y progresión de las políticas educativas, junto a la voz y el compromiso firme de instituciones, agencias, redes y actores escolares en la construcción de propuestas cooperativas.

Sin entrar en el análisis del informe, sino más bien invitando al lector a realizarlo, se reconocen importantes avances y esfuerzos impulsados por el Ministerio de Educación de Chile, permeados, no obstante, por dispositivos socioeconómicos que condicionan la superación de desigualdades educativas y de un óptimo desarrollo humano para transitar hacia un mayor bienestar social y ciudadano. Parece ya obvio reconocernos como una nación con desigualdades de ingreso, inequidad en logros educativos, brechas de género y segmentación de poblaciones vulnerables (desertores escolares, etnias y/o migrantes). Pero ello no implica invisibilizar o naturalizar esta problemática, por lo que el valor de esta revisión de políticas nacionales de educación que realiza la OCDE -como organismo externo- nos interpela, y pone de relieve la promoción de la escuela como un espacio privilegiado de aprendizajes, resignificando con ello su capacidad de transformación en la construcción de una sociedad más plena y armónica. Esta es la gran oportunidad.

Desde la Fundación SM, como institución educativa centrada en construir un mundo más justo y equitativo, asumimos la labor de mejorar la educación y la cultura en los diferentes países y contextos en los que nos hallamos presentes, en particular en aquellos sectores más desfavorecidos e invisibles.

En este caso, agradecemos a la OCDE la oportunidad que nos ha brindado de traducir y publicar esta obra en español y así poder difundir su diagnóstico, evaluación y propuestas, llegando, con ello, a más espacios de debate y perspectivas que potencien una consistencia en el proyecto educativo país y avanzando a una mayor cohesión social, legitimidad y consolidación de la democracia chilena.

Javier Palop Sancho

Director General de la Fundación SM

Tabla de contenidos

Acrónimos y Abreviaturas 12
Resumen ejecutivo 17
Evaluación y Recomendaciones 19
Fortalecer la calidad y equidad en la educación de la primera infancia y en las escuelas chilenas 19
Fortalecer la calidad de la enseñanza y el liderazgo escolar en Chile 22
Mejorar la educación superior y la investigación en Chile 25
Mejorar la calidad de la educación técnico-profesional en Chile 27
Algunas reflexiones finales sobre la implementación de políticas educativas en el contexto chileno actual 30
Referencias 31

PARTE 1: PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO EN CHILE 33
Capítulo 1 Panorama general y proceso de revisión de la OCDE 35
Introducción 36
El contexto económico y social 37
El sistema educativo de Chile 41
- Demografía y logros educativos 41
- Estructura del sistema educativo 42
- Currículum 43
- Proveedores de la educación y matrícula 44
- Gobernanza del sistema educativo 47
- Financiamiento de la educación 51

Resultados de aprendizaje de Chile 57
Resultados de aprendizaje entre adultos chilenos 62
El contexto de este informe 64
Anexo 1.A Estructura del sistema educativo de Chile 69
Referencias 70

PARTE 2: MEJORES BASES PARA EL APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES EN CHILE 75
Capítulo 2 Fortalecer la calidad y equidad en la educación de la primera infancia y en las escuelas chilenas 77
Introducción 78
Fortalezas y desafíos 79
Recomendación 2.1 82
Recomendación 2.2 89
Recomendación 2.3 101
Recomendación 2.4 107
Recomendación 2.5 117
Conclusiones 124
Referencias 126



Capítulo 3 Fortalecer la calidad de la enseñanza y el liderazgo escolar en Chile 131

Introducción 132
Fortalezas y desafíos 135
Recomendación 3.1 141
Recomendación 3.2 144
Recomendación 3.3 148
Recomendación 3.4 155
Recomendación 3.5 161
Conclusiones 166
Anexo 3.A Marco para la Buena Enseñanza 168
Referencias 169

PARTE 3: CONSTRUYENDO LAS COMPETENCIAS QUE CHILE NECESITA: FORMACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL Y EDUCACIÓN SUPERIOR 173

Capítulo 4 Mejorar la educación superior y la investigación en Chile 175

Introducción 176
Fortalezas y desafíos 177
Recomendación 4.1 188
Recomendación 4.2 195
Recomendación 4.3 212
Recomendación 4.4 223
Conclusiones 238
Referencias 240

Capítulo 5 Mejorar la calidad de la educación técnico-profesional en Chile 249

Introducción 250
Fortalezas y desafíos 254
Recomendación 5.1 258
Recomendación 5.2 269
Recomendación 5.3 273
Recomendación 5.4 278
Conclusiones 282
Referencias 284

PARTE IV: REFLEXIONES FINALES ACERCA DEL TRABAJO HACIA EL FUTURO SISTEMA EDUCATIVO DE CHILE 289

Capítulo 6 Algunas reflexiones finales acerca de la implementación de políticas educativas en el contexto chileno actual 291

Antecedentes 292
Principio clave 1 293
Principio clave 2 296
Principio clave 3 299
Referencias 300

Anexo A Biografías del equipo de revisión de la OCDE 301

Tablas

Tabla 1.1. Tasas de empleo y desempleo por grupo etario en Chile comparado con el promedio de la OCDE....................37
Tabla 1.2. Ingresos y logro educativo....................39
Tabla 1.3. Porcentaje de adultos de entre 25-64 años con un determinado nivel de educación como el máximo nivel alcanzado en Chile (2013) comparado con la OCDE (2015)....................42
Tabla 1.4. Distribución de matrícula de la educación obligatoria según tipo de proveedor (2015) 44
Tabla 1.5. Tamaño de curso por nivel de educación y tipo de institución, OCDE y Chile (2013) 45
Tabla 1.6. Matrícula en salas cuna y jardines infantiles según el tipo de centro (2015)....................45
Tabla 1.7. Cantidad de instituciones y sedes de educación superior por tipo de institución 46
Tabla 1.8. Gasto en instituciones educativas como porcentaje del PIB en Chile (2014) y la OECD (2013)....................51
Tabla 1.9. Gasto anual por estudiante en instituciones educativas en Chile (2014) y la OCDE (2013)....................51
Tabla 1.10. Gasto en la educación pública como porcentaje del gasto público total y como porcentaje del PIB en Chile (2014) y la OCDE (2013)....................52
Tabla 1.11. Programas de financiamiento para la investigación de CONICYT....................55
Tabla 1.12. Porcentaje del gasto en educación de las familias y todas las fuentes privadas en Chile (2014) y la OCDE (2013)....................56
Tabla 1.13. Aranceles en las instituciones de educación superior en Chile....................57
Tabla 1.14. Resultados del SIMCE 2013 según dependencia y nivel socioeconómico 61
Tabla 2.1. Cobertura en servicios de educación parvularia para niños y niñas de 0 a 5 años entre 2003 y 2015 107
Tabla 3.1. Acceso a los programas de educación inicial docente....................149
Tabla 3.2. Resumen de los niveles de logro por habilidades cognitivas en la prueba de conocimientos pedagógicos, Evaluación Inicia (2014)....................150
Tabla 4.1. Proporción de mujeres y hombres graduados en ciencias, ingeniería, producción y construcción (2013)......178
Tabla 4.2. Porcentaje de mujeres líderes en las instituciones de educación superior (2013) 178
Tabla 4.3. Instituciones latinoamericanas en los *rankings* mundiales por cada 10 millones de habitantes....................180
Tabla 4.4. Tasa de retención de estudiantes de primer año de pregrado por tipo de institución (2015) 182
Tabla 4.5. Matrículas en las universidades, CFT e IP por nivel de acreditación institucional (2016) 186
Tabla 4.6. Duración de los programas de pregrado por tipo de institución (2015) 223
Tabla 4.7. Duración de programas de posgrado por tipo de universidad (2015) 224
Tabla 4.8. Composición del cuerpo académico universitario por nivel más alto de formación (2016) 226
Tabla 4.9. Composición del cuerpo académico de IP y CFT por nivel más alto de formación (2016) 226
Tabla 4.10. Horas semanales de trabajo de académicos por tipo de institución (2016) 227
Tabla 4.11. Concentración de titulares de doctorado, producción y desempeño por campo de estudio 228

Figuras

Figura 1.1. Porcentaje de adultos que reportan estar en buen estado de salud, por nivel de comprensión lectora y género (2012 o 2015).................... 40
Figura 1.2. Desempeño en ciencias PISA 2015 y gasto por estudiante entre 6 y 15 años de edad....................59
Figura 1.3. Desempeño estudiantil en ciencias por deciles de nivel socioeconómico y cultural (ISEC), PISA 2015 60
Figura 1.4. Resultados promedio del SIMCE por ingresos per cápita....................62
Figura 2.1. Inclusión académica y social en las escuelas, según PISA 2015 91
Figura 2.2. Equidad en la distribución de recursos y desempeño de los estudiantes en ciencia en PISA 2015....................91
Figura 4.1. Participación en la educación superior entre los 18 y 24 años de edad por deciles de ingresos (2006-2015) 177
Figura 4.2. Evolución en la provisión de los mecanismos de ayuda financiera para los estudiantes en Chile....................179
Figura 4.3. Número de instituciones de educación superior en funcionamiento (1990-2015) 183
Figura 4.4. Número de sedes de educación superior en funcionamiento (2000-2015) 184
Figura 4.5. Teoría de cambio para producir más graduados y mejor calificados, y más investigación de alta calidad 192



Figura 5.1. Matrícula total en las escuelas de educación media según la modalidad educativa (2009-2015) 252
Figura 5.2. Matrícula total en la educación superior según el tipo de institución (2004-2016) 253
Figura 5.3. Estudiantes en programas de FTP postsecundarios 254
Figura 5.4. Los estudiantes de la FTP tienden a provenir de entornos más desfavorecidos 255
Figura 5.5. Los estudiantes de los IP y CFT tienden a provenir de entornos más desfavorecidos 256
Figura 5.6. Más de la mitad de los graduados de FTP en Chile tienen bajas competencias 259
Figura 5.7. Graduados de FTP postsecundaria y de educación superior por porcentaje de la población poco calificada de 16 a 34 años de edad 270
Figura 5.8. Composición estudiantil en términos de quintil de ingresos por diferentes tipos de instituciones postsecundarias en 2015 274

Cuadros

Cuadro 1.1. El proceso de revisión de la política educativa de la OCDE 36
Cuadro 1.2. Principios del sistema educativo chileno 41
Cuadro 2.1. Transformación de las prácticas instruccionales en las aulas 96
Cuadro 2.2. Estrategias para apoyar la participación estudiantil 97
Cuadro 2.3. Gestión de la elección de escuelas en Estados Unidos y los Países Bajos 98
Cuadro 2.4. Políticas para reducir la repitencia de grado en Finlandia 99
Cuadro 2.5. Aumento del equilibrio de género en el logro educativo 104
Cuadro 2.6. Políticas destinadas a mejorar la inclusión 105
Cuadro 2.7. Chile Crece Contigo 108
Cuadro 2.8. Mejoramiento de la calidad de la educación y cuidado de la primera infancia en Australia 112
Cuadro 2.9. Mejoramiento de la calidad de la educación y cuidado de la primera infancia en Colombia 113
Cuadro 2.10. El rol de las estructuras intermedias 120
Cuadro 3.1. El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente 134
Cuadro 3.2. El estándar de Escocia (RU) para el Aprendizaje Profesional a lo largo de la Carrera: Apoyar el desarrollo del aprendizaje profesional docente (diciembre de 2012) 146
Cuadro 3.3. Un nuevo sistema de inducción para docentes principiantes 152
Cuadro 3.4. Elementos de la acreditación nacional de la formación inicial docente en Australia 153
Cuadro 3.5. Oportunidades de desarrollo profesional para todos los docentes 155
Cuadro 3.6. La formación en servicio en matemática (*Matematiklyftet*) y lectura (*Läslyftet*) en Suecia 159
Cuadro 3.7. Fortalecimiento del liderazgo escolar en Chile 162
Cuadro 3.8. El propósito central del director 164
Cuadro 4.1. Cierre de la Universidad del Mar 185
Cuadro 4.2. Ecosistemas de educación terciaria 193
Cuadro 5.1. Consulta con empleadores del sector minero 260
Cuadro 5.2. Los múltiples beneficios directos de la formación en el lugar de trabajo 265
Cuadro 5.3. Modelos de financiamiento basados en resultados en Estados Unidos: El Sistema del *College* Técnico Estatal de Texas (*Texas State Technical College System* - TSTC) 267
Cuadro 5.4. Componentes clave de los sistemas de acreditación efectivos 272
Cuadro 5.5. Marcos de cualificaciones 277
Cuadro 5.6. Asesores de orientación profesional en Escocia (Reino Unido) 280
Cuadro 6.1. Principio clave 1 – Lineamientos básicos de acción en el contexto de las reformas actuales 295
Cuadro 6.2. Principio clave 2 – Lineamientos básicos de acción en el contexto de las reformas actuales 298
Cuadro 6.3. Principio clave 3 – Lineamientos básicos de acción en el contexto de las reformas actuales 300



Acrónimos y Abreviaturas

	ESPAÑOL	INGLÉS
AAUT	Premios Australianos para la Enseñanza Universitaria	Australian Awards for University Teaching
ABP	Aprendizaje Basado en Problemas	Problem-based learning (PBL)
ACCESS	Acceso a la Educación Superior con Calidad	Access to Higher Education with Quality
AEP	Asignación de Excelencia Pedagógica	Pedagogical Excellence Allotment
AFD	Aporte Fiscal Directo	Direct Fiscal Contribution
AFI	Aporte Fiscal Indirecto	Indirect Fiscal Contribution
AITSL	Instituto Australiano para la Enseñanza y el Liderazgo Escolar	Australian Institute for Teaching and School Leadership
ANID	Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo	National Research and Development Agency
ARWU	Ranking Académico de las Universidades del Mundo	Academic Ranking of World Universities
ATE	Asistencia Técnica Educativa	Educational Technical Assistance
BHE	Puentes hacia la Educación Superior	Bridges to Higher Education
BHERT	Mesa Redonda de Educación Superior de Negocios	Business Higher Education Round Table
BJGM	Beca Juan Gómez Millas	Juan Gómez Millas Scholarship
BNM	Beca Nuevo Milenio	New Millennium Scholarship
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Autonomous City of Buenos Aires
CAE	Crédito con Aval del Estado	State Guaranteed Loan System
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	National Socio-economic Characterisation Survey
CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Técnico-Profesional	European Centre for the Development of Vocational Training
CFT	Centros de Formación Técnica	Technical Training Centres
CHEA	Consejo de Acreditación de Educación Superior	Council for Higher Education Accreditation
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de Educación	International Standard Classification of Education (ISCED)
CIPI	Comisión Intersectorial de Primera Infancia	Inter-sectorial Commission for the Comprehensive Care of Early Childhood
CLE	Centros de Liderazgo Escolar	School Leadership Centres
CMEC	Consejo de Ministros de Educación	Council of Ministers of Education
CNA	Comisión Nacional de Acreditación	National Accreditation Commission
CNAP	Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado	National Commission for Undergraduate Accreditation
CNED	Consejo Nacional de Educación	National Council of Education
CNID	Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo	National Council on Innovation for Development
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica	National Commission for Scientific and Technological Research
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción	Chilean Economic Development Agency

	ESPAÑOL	INGLÉS
CPEIP	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas	Centre for Improvement, Experimentation and Pedagogical Research
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas	Council of Rectors of Chilean Universities
CTIM	Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas	Science, Technology, Engineering and Mathematics (STEM)
CUECH	Consorcio de Universidades Estatales de Chile	Consortium of State Universities of Chile
DAI	Institución de Acreditación Danesa	Danish Accreditation Institution
DEG	División de Educación General	General Education Division
DEPROV	Departamento Provincial de Educación	Provincial Education Department
DIBAM	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	Libraries, Archives and Museums Directorate
DIVESUP	División de Educación Superior del Ministerio de Educación	Higher Education Division of the Ministry of Education
ECEC	Educación y Cuidado de la Primera Infancia / Educación Parvularia	Early Childhood Education and Care
EDI	Instrumento para el Desarrollo Temprano	Early Development Instrument
EIMLE	Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo / Redes de Tutoría	Integral Strategy for the Improvement of Educational Achievement / Learning Community Project
EMHC	Educación Media Humanista-Científica	Humanistic-Scientific Mid-level Education
EMTP	Educación Media Técnico-Profesional	Technical-Professional Mid-level Education
EQF	Marco Europeo de Cualificaciones	European Qualifications Framework
FDI	Fondo de Desarrollo Institucional	Institutional Development Fund
FEM	Foro Económico Mundial	World Economic Forum (WEF)
FONDAP	Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias	Fund for the Financing of Research Centres in Areas of Priority
FONDECYT	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	National Fund for Scientific and Technological Development
FONDEF	Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico	Fund for the Promotion of Scientific and Technological Development
FSCU	Fondo Solidario de Crédito Universitario	University Credit Solidarity Fund
FTP	Formación Técnico-Profesional	Vocational Education and Training (VET)
G9	Red de Universidades Públicas no Estatales	Public Non-State Univesities Network
HBO	Universidades de Ciencias Aplicadas (*Hoger Beroeps Onderwijs*)	Universities of Applied Sciences
HC	Humanista-Científica	Humanistic-Scientific
HEA	Autoridad de Educación Superior	Higher Education Authority
HEFCE	Consejo Financiero de Educación Superior para Inglaterra	Higher Education Funding Council for England
HEPPP	Programa de Participación y Cooperación en la Educación Superior	Higher Education Participation and Partnerships Programme
IALS	Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos	International Adult Literacy Survey
ICCS	Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana	International Civic and Citizenship Education Study
ICG	Índice de Competitividad Global	World Competitiveness Index (WCI)

	ESPAÑOL	INGLÉS
ICILS	Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de Información	International Computer and Information Literacy Study
ICM	Iniciativa Científica Milenio	Millennium Science Initiative
I+D	Investigación y Desarrollo	Research and Development (R&D)
IP	Institutos Profesionales	Professional Institutes
IPC	Índice de Precios al Consumidor	Consumer Price Index (CPI)
ISEC	Índice de Nivel Socioeconómico y Cultural	Index of Economic, Social and Cultural Status (ESCS)
JUNAEB	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	National Board of School Assistance and Scholarships
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles	National Board of Preschool Institutions
LCEE	Ley de Calidad y Equidad de la Educación	Quality and Equality of Education Law
LGE	Ley General de Educación	General Education Law
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la UNESCO	UNESCO's Latin American Laboratory for Evaluation of Education Quality
LOCE	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza	Constitutional Organic Law of Teaching
MECESUP	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior	Programme to Improve the Quality of Higher Education
MINEDUC	Ministerio de Educación	Ministry of Education
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior	National Qualifications Framework for Higher Education
NEM	Notas de Educación Media	Average Grade for Upper Secondary Education
NINI	Ni estudia Ni trabaja	Neither Employed Nor in Education or Training (NEET)
NQAI	Autoridad Nacional de Cualificaciones de Irlanda	National Qualifications Authority of Ireland
NQF	Marco Nacional de Cualificaciones	National Qualifications Framework
NSE	Nivel Socioeconómico	Socio-economic Group (SEG)
NT1/NT2	Primer Nivel de Transición/Segundo Nivel de Transición	First Transition Level/ Second Transition Level
NVAO	Organización de Acreditación de los Países Bajos y Flandes	Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)
OFFA	Oficina para la Equidad en el Acceso	Office for Fair Access
OFIP	Programa de Intervención Focalizada de Ontario	Ontario Focused Intervention Program
OIC	Otros Indicadores de Calidad Educativa	Other Indicators on Education Quality
PACE	Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior	Programme for Support and Effective Access to Higher Education
PCT	Tratado de Cooperación en Materia de Patentes	Patent Cooperation Treaty
PELTHE	Promoción de la Excelencia en el Aprendizaje y Enseñanza en la Educación Superior	Promotion of Excellence in Learning and Teaching in Higher Education
PFID	Programa de Fomento a la Calidad de la Formación Inicial Docente	Programme to Promote the Quality of Initial Teacher
PIA	Programa de Investigación Asociativa	Programme of Associative Research
PIAAC	Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos	Programme for the International Assessment of Adult Competencies



	ESPAÑOL	INGLÉS
PIB	Producto Interno Bruto	Gross Domestic Product (GDP)
PIRLS	Estudio Internacional del Progreso en Comprensión Lectora	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes	Programme for International Student Assessment
PM	Planes de Mejoramiento de Programas	Programme Improvement Plans
PMI	Planes de Mejoramiento Institucional	Institutional Improvement Plans
PSU	Prueba de Selección Universitaria	University Selection Exam
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas	Small and Medium Enterprises (SME)
SAC	Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media	National System for Quality Assurance of Early Childhood, Basic and Upper Secondary Education
SAP	Programa de Asistencia Estudiantil	Student Assistance Programme
SCAIES	Sistema Común de Acceso a las Instituciones de Educación Superior	Common System of Access to Higher Education Institutions
SEP	Subvención Escolar Preferencial	Preferential School Subsidy
SeQF	Marco Nacional de Cualificaciones de Suecia	Swedish National Qualifications Framework
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial	Regional Ministerial Secretariat
SFC	Consejo de Financiamiento de Escocia	Scottish Funding Council
SIES	Servicio de Información de Educación Superior	Higher Education Information Service
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación	Education Quality Measurement System
SINACES	Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	National System for Quality Assurance in Higher Education
SLE	Servicios Locales de Educación	Local Education Services
SNED	Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño	National System for Performance Evaluation
SNIES	Sistema Nacional de Información de Educación Superior	National System of Information on Tertiary Education
SPDP	Sistema de Desarrollo Profesional Docente	Teacher Education and Professional Development
SSC	Consejo Sectorial de Competencias	Sector Skills Council
SUA	Sistema Único de Admisión	Unified Admissions System
TALIS	Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje	Teaching and Learning International Survey
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo	Third Regional Comparative and Explanatory Study
THEWUR	Ranking Global de Universidades “Times Higher Education”	Times Higher Education World University Ranking
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación	Information and Communication Technologies (ICT)
TIMSS	Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias	Trends in Mathematics and Science Study
TP	Técnico-Profesional	Technical-Professional
TSTC	Sistema de College Técnico Estatal de Texas	Texas State Technical College System
UCE	Unidad de Currículum y Evaluación	Curriculum and Assessment Unit
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation
UTP	Unidad Técnico Pedagógica	Technical-Pedagogical Unit

Resumen ejecutivo

La OCDE realizó esta revisión de políticas nacionales de educación a pedido del Gobierno chileno. El objetivo de esta revisión es identificar los cambios clave en el sistema educativo chileno principalmente entre 2004 y 2016, analizar cuál es la situación actual de la educación en Chile y ofrecer recomendaciones al Gobierno con respecto a cómo puede brindar mejores oportunidades educativas a todos los chilenos. La revisión examina diferentes áreas de la política educativa en Chile, desde la educación de la primera infancia (educación parvularia) hasta la educación superior.

Una educación de mejor calidad y accesible para todos debe seguir siendo un prioridad nacional

Chile ha estado llevando a cabo esfuerzos importantes para mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo, desde la educación parvularia hasta la educación superior. Entre los países OCDE, Chile fue el tercer país con desempeño más bajo en ciencias en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) 2015. Además, una mayor proporción de estudiantes en Chile, en comparación con el promedio OCDE, no alcanzó el nivel mínimo de competencia requerido en ciencias según las medidas de la prueba PISA.

Chile fue también uno de los países participantes en PISA 2015 donde el contexto socioeconómico de los estudiantes tuvo más influencia en su desempeño. El nivel socioeconómico explicó el 17% del desempeño de los estudiantes chilenos en PISA 2015, lo que fue superior al promedio de la OCDE de 13%. Al mismo tiempo, la equidad en el desempeño en ciencias se ha incrementado significativamente en Chile desde PISA 2006.

Resulta primordial entregar oportunidades para que los chilenos de todos los orígenes socioeconómicos y culturales puedan destacarse, independiente de la escuela o jardín infantil en que estén matriculados. Como lo proponen las recomendaciones formuladas en este informe, Chile podría fortalecer la educación de calidad y su carácter inclusivo para todos los estudiantes desde la más temprana edad mediante:

- El desarrollo de estrategias coherentes y evolutivas de aprendizaje para el futuro.
- El fortalecimiento de un ambiente inclusivo en todo el sistema, abordando procesos y estructuras.
- El apoyo a los resultados exitosos de todos los niños y niñas de todos los orígenes étnicos.
- El aseguramiento de oportunidades de acceso a una buena educación y cuidado desde las más temprana edad.
- La unificación y el fortalecimiento del sistema de educación pública como una organización de aprendizaje.

De la misma forma, los profesores son el factor más influyente en el desempeño de los alumnos, mientras que los directivos escolares son actores críticos para moldear los ambientes de enseñanza y aprendizaje. Este reporte recomienda que Chile podría fortalecer la calidad de su enseñanza y liderazgo educativo en las escuelas por medio de:

- La promoción del rol del profesor y de la profesión docente y de la participación de los profesores en el proceso continuo de reforma educativa.
- Completar la revisión del Marco para la Buena Enseñanza y el desarrollo de estándares profesionales alineados que consideren la estructura de la carrera docente.
- La revisión de la forma en que se imparte la formación inicial docente y la formación en servicio.
- La promoción de oportunidades de desarrollo profesional de alta calidad para todos los docentes y directivos escolares.
- El desarrollo de un sólido plantel profesional de directivos y directores escolares.

Promover que los chilenos desarrollen competencias mientras crecen también es clave para la futura prosperidad del país

Este informe también analiza cómo Chile puede ayudar a sus ciudadanos y seguir desarrollando las competencias que el país necesita para una prosperidad nacional sostenida. En los resultados de 2016 de la Evaluación de Competencias de Adultos, un producto del Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (*Survey of Adult Skills, a product of the OECD Programme for the International Assessment*

of Adult Competencies, PIAAC), los adultos chilenos obtuvieron el promedio más bajo en los resultados de comprensión lectora y razonamiento matemático entre los países participantes de la OCDE en todos los niveles de escolaridad. Chile también obtuvo la relación más fuerte entre bajo desempeño en comprensión lectora y razonamiento matemático y bajos niveles de educación en comparación con todos los otros países OCDE que participaron en esta evaluación.

Chile necesita proporcionar a las personas del país oportunidades educativas para que desarrollen las competencias que necesitarán para tener éxito en su futura educación o en el mercado laboral. Como lo recomienda la OCDE en este reporte, esfuerzos para lograr esto podrían enfocarse en:

- El desarrollo de una visión y una estrategia a nivel de sistema para la educación superior.
- La creación de una estructura de dirección efectiva para apoyar el logro de la visión del sistema.
- El fortalecimiento de la equidad en el acceso a la educación superior de mejor calidad.
- El fortalecimiento de la calidad y la pertinencia de la educación superior.

Este informe también analiza la formación técnico-profesional en Chile y hace recomendaciones sobre cómo fortalecerla. La educación y capacitación profesional (VET), o formación técnico-profesional (FTP) como se la conoce en Chile, es crucial para el desarrollo de una fuerza de trabajo altamente competente. Las recomendaciones de la OCDE para mejorar la calidad de su sistema de FTP se enfocan en:

- Asegurar que los programas de FTP en el país cubran tanto las necesidades de los estudiantes como de los empleadores.
- Adoptar medidas para garantizar que todos los programas e instituciones de FTP postsecundarios no bajen de un determinado nivel de calidad.
- Implementar un marco nacional de cualificaciones para satisfacer mejor las necesidades del mercado laboral y las aspiraciones de los estudiantes.
- Desarrollar orientación e información profesional de buena calidad y ponerla a disposición de los estudiantes antes de que ingresen a programas técnico-profesionales y durante sus estudios.

Chile ha hecho grandes progresos y puede ir aún más lejos

Chile ha demostrado un impresionante compromiso con el mejoramiento de la educación desde que el Gobierno democrático llegó al poder en 1990. Las reformas educativas que están siendo implementadas al momento de redactar este informe cubren: la educación y el cuidado de la primera infancia (educación parvularia); la educación general escolar, incluidas las iniciativas para impulsar la calidad y la inclusión en la educación general, así como el desarrollo profesional de los docentes y el establecimiento de una *nueva educación pública*; la educación superior; y la formación técnico-profesional (FTP).

En los años por venir, Chile puede y debe lograr una visión estratégica de cómo concibe que sea su sistema educativo. Tal visión debiese construirse con el conocimiento de que aún queda mucho trabajo por hacer para alcanzar la excelencia y la equidad en todo el sistema educativo de Chile. El Gobierno chileno debiese continuar desafiando las prácticas y estructuras anticuadas que limitan el potencial de su gente y debiese continuar su esfuerzo por fomentar oportunidades de aprendizaje que cambien la vida para todos.

Este informe finaliza ofreciendo reflexiones generales que el Gobierno chileno puede considerar a medida que continúa implementando reformas en la política educativa. Estas reflexiones se refieren a:

- Asegurar que el aprendizaje de los estudiantes permanezca como el verdadero centro del sistema educativo.
- Apoyar a los actores clave de todo el sistema para llevar a cabo las políticas educativas que se promueven.
- Alinear las políticas en pos de la coherencia, adaptándolas al mismo tiempo según sea necesario para asegurar que las estructuras, los recursos y los procesos continúen convergiendo efectivamente hacia una visión nacional de la educación.

Evaluación y Recomendaciones

El sistema educativo de Chile puede fomentar un desarrollo económico, democrático y social más fuerte en el país. La educación proporciona importantes beneficios macroeconómicos, como el aumento de la productividad. Ahora bien, las personas son las más beneficiadas por los sistemas educativos equitativos y de alta calidad. Las razones son muchas. Las personas con mejor educación dependen menos de las ayudas públicas y son menos vulnerables frente a las crisis económicas. Un mayor nivel de comprensión lectora entre los adultos también está asociado, en los países de la OCDE, a mayores niveles de confianza interpersonal y general. Altos niveles de confianza institucional e interpersonal predicen con fuerza la prosperidad económica y el bienestar individual. Una mayor confianza también predice mayores niveles de eficacia política, más participación en actividades de voluntariado y mejor salud.

En 2004, la OCDE llevó a cabo una revisión de las políticas nacionales de educación y un análisis del sistema educativo chileno. Como seguimiento de ese informe, esta revisión se realizó a petición de Chile para evaluar el progreso del sistema educativo de Chile en los últimos años. El informe pretende proporcionar un análisis de cómo el Gobierno de Chile puede brindar mejores oportunidades educativas para su población. El informe también tiene como objetivo servir como un punto de referencia para evaluar las reformas educativas de Chile en el futuro. La revisión, realizada por la OCDE, analiza el contexto del sistema educativo de Chile y sus desafíos actuales. A continuación, identifica el progreso y los cambios realizados principalmente entre 2004 y 2016, así como los objetivos a mediano plazo. Finalmente, el informe ofrece consejos específicos para seguir mejorando.

Fortalecer la calidad y equidad en la educación de la primera infancia y en las escuelas chilenas

Antecedentes

Una buena educación consiste en asegurar que todos los estudiantes desarrollen su máximo potencial como personas, profesionales y ciudadanos. La evidencia muestra que mientras más temprano un Gobierno invierta en educación, mayores serán los beneficios para las personas y la sociedad. Por lo tanto, para cumplir su promesa de mejorar sustancialmente la educación parvularia, básica y media, el país necesita adoptar una visión educativa más amplia que pueda guiar todos los niveles de escolaridad. El Gobierno chileno debe ir más allá del cambio estructural para cambiar mentalidades.

Resulta primordial entregar oportunidades para que los chilenos de todos los orígenes socioeconómicos y culturales puedan destacarse, independiente de la escuela o jardín infantil en que estén matriculados. Garantizar la igualdad de oportunidades para los estudiantes, tanto de educación pública como privada, puede hacer de Chile una sociedad más igualitaria, una que pueda aprovechar los talentos particulares de todos sus ciudadanos.

Considerando estas ideas clave, el Capítulo 2 de este informe identifica fortalezas, desafíos y recomendaciones de políticas para mejorar la calidad y equidad de las oportunidades educativas para todos los estudiantes en Chile en la educación parvularia y en las escuelas.

Fortalezas y Desafíos

A continuación, se resumen las principales fortalezas y desafíos identificados para mejorar la calidad y equidad de la educación parvularia y las escuelas para todos los estudiantes en Chile:

Fortalezas	Desafíos
• El acceso a la educación es mejor en Chile que en otros países de América Latina.	• La calidad y cobertura de la educación parvularia ha sido muy desigual en Chile.
• Los estudiantes chilenos permanecen por más tiempo en el sistema educativo y siguen un currículum común por más tiempo.	• La deserción escolar podría reducirse aún más.
• Chile ha logrado avances en términos de calidad y equidad.	• Chile podría ofrecer mejores oportunidades educativas. • El sistema no está entregando educación de calidad suficiente en todo el espectro social.
• Los esfuerzos para abordar las inequidades debidas a otros factores han ido en aumento.	• El acceso a oportunidades educativas de calidad es altamente estratificado. • Además de la segregación socioeconómica, prevalecen otras inequidades.
• Chile también está trabajando para unificar y fortalecer el sistema educativo público en todas las regiones.	• Las capacidades, los roles y el desarrollo de una nueva dinámica de interacción entre el Gobierno y las escuelas aún necesita ser desarrollada.

- **Recomendaciones de Políticas**

Las principales recomendaciones de políticas identificadas se pueden resumir de la siguiente manera:

Fortalecer la calidad en el sistema mediante una estrategia coherente y evolutiva de aprendizaje para el futuro.

La ruta más directa para mejorar la calidad y equidad educativa es desarrollar en todo el sistema una estrategia coherente y en evolución, dirigida a mejorar la práctica pedagógica en las aulas, con un mayor apoyo dirigido a las escuelas que atienden una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Siete factores distintos pero interdependientes debiesen orientar esta estrategia:

1. Asegurar una visión compartida en todo el sistema respecto de qué debiesen aprender los estudiantes y por qué.
2. Hacer que las prácticas de instrucción y de gestión escolar efectivas sean visibles a lo largo de todo el sistema escolar.
3. Estimular y apoyar el desarrollo de culturas colaborativas enfocadas en examinar y mejorar las prácticas instruccionales dentro y entre escuelas.
4. Desarrollar nuevas y más amplias medidas de calidad escolar, haciéndolas fáciles de entender e implementar.
5. Intensificar el apoyo a nivel de escuela y de aula a establecimientos públicos municipales y particulares subvencionados que atiendan a un gran número de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad.
6. Priorizar la implementación y desarrollar la coherencia del sistema.
7. Cambiar gradualmente la lógica de la relación entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y las escuelas, desde una de separación jerárquica, cumplimiento y rendición de cuentas externas hacia una de asociación, apoyo y aprendizaje junto a profesores, directivos escolares y comunidades.

Fortalecer un ambiente inclusivo en todo el sistema abordando procesos y estructuras.

Con el fin de mejorar la equidad y calidad de las oportunidades y de los resultados de aprendizaje, Chile debiera desarrollar una estrategia en todo el sistema para mejorar las prácticas instruccionales y de gestión escolar en escuelas de bajo rendimiento que atiendan una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Simultáneamente, el país debiese continuar eliminando o debilitando las prácticas del sistema y de las escuelas que obstaculizan la igualdad.

A corto plazo, esto significa:

- Desarrollar una estrategia entre docentes y directores que permita establecer altas expectativas para todos los estudiantes con el fin de asegurar que los principios que guían la nueva Ley de Inclusión Escolar se traduzcan en prácticas diarias de gestión del aula y de la escuela.
- Monitorear la elección de la escuela, la repitencia de curso y el traslado de estudiantes a otras escuelas, y reemplazarlas con prácticas de aulas y escuelas enfocadas en las oportunidades de aprendizaje de calidad para todos.

En el mediano plazo, esto significa:

- Mantener y fortalecer la Subvención Escolar Preferencial (SEP), asegurando que los recursos lleguen a las escuelas, monitoreando el impacto de la SEP y creando incentivos para invertir la mayoría de los fondos de la SEP en el desarrollo de capacidades para una mejora instruccional continua.

Apoyar los resultados exitosos de todos los niños y niñas de todos los orígenes étnicos.

El Gobierno chileno debiese atender y mejorar las oportunidades educativas para todos los estudiantes, independiente de su género, etnia u origen migratorio. Para alcanzar dichas metas, aumentar las expectativas y ampliar las oportunidades de aprendizaje para todos, debieran adoptarse las siguientes medidas:

- El país debiera seguir promoviendo la equidad de oportunidades para niñas y niños en todas las políticas escolares y a nivel del sistema destinadas a mejorar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Se debe prestar especial atención al fomento de la entrada de niñas en campos de estudio tradicionalmente dominados por hombres, como matemática y ciencias. Las políticas también deben atender el menor desempeño en lectura de los niños, el cual está por debajo de lo esperado. El Gobierno debiera adoptar, además, marcos de referencia para la igualdad de género en el sistema. Las posibles fuentes de desigualdad de género debiesen ser consideradas al redactar los marcos curriculares y al seleccionar materiales de aprendizaje que se ponen a disposición de las escuelas.
- Un esfuerzo de similar magnitud debiera ser realizado para monitorear y abordar las brechas en las oportunidades educacionales para estudiantes de orígenes indígenas e inmigrantes. Esto implica recopilar, analizar e informar públicamente las oportunidades educacionales y los resultados para dichos estudiantes. Más importante aún, se debiesen tomar medidas para mejorar sustancialmente las oportunidades educacionales y los resultados de los estudiantes de estos grupos.

Asegurar oportunidades de buena educación y cuidado desde la más temprana edad.

Chile debiese continuar su trayectoria de ampliación del acceso a la educación parvularia dando prioridad a los niños y niñas de los quintiles de menores ingresos o que vivan en áreas rurales. Esta expansión del acceso debiese ocurrir a un ritmo que asegure que los chilenos más jóvenes tengan acceso a oportunidades de aprendizaje de alta calidad lo antes posible. A fin de generar los beneficios educativos y sociales para Chile derivados de la educación de la primera infancia, resulta crucial la integración de programas y prácticas existentes de la educación parvularia en una estrategia intencional y global del sistema. Esta estrategia debiera identificar y difundir prácticas pedagógicas y profesionales efectivas para la educación parvularia y en adelante. La pedagogía y las prácticas seleccionadas debiesen demostrar ser las más efectivas en el fomento del aprendizaje y el bienestar de los estudiantes. Como un aspecto fundamental de esta estrategia, el Gobierno debiera asegurar que su promesa de promover oportunidades para los jóvenes chilenos de todos los orígenes culturales se arraigue en las actividades cotidianas de los centros de educación parvularia.

Unificar y fortalecer el sistema de educación pública como una organización de aprendizaje.

La falta de recursos, coordinación y supervisión de las escuelas públicas en Chile ha llevado a diferencias en la calidad de la educación y la administración. Para disminuir la brecha y cultivar el liderazgo desde el medio, el Gobierno chileno está en el proceso de crear Servicios Locales de Educación. Estos servicios representan un paso importante en el desarrollo de la estructura básica de la formación de capacidades y apoyo para el mejoramiento de la escuela. El Gobierno chileno puede trabajar para garantizar que las escuelas tengan el apoyo adecuado a través de una estrategia progresiva:

- A corto plazo, el Gobierno de Chile debiera enfocarse en definir con la mayor claridad posible el papel previsto de la nueva estructura intermedia del sistema educativo, los Servicios Locales de Educación. Al hacer esto, puede garantizar que se seleccionen los mejores candidatos disponibles para dirigir dichos servicios. También puede establecer estructuras básicas y rutinas de apoyo y capacitación para esta nueva estructura intermedia.
- A mediano y largo plazo, se debiese prestar atención al establecimiento de rutinas para el aprendizaje y el mejoramiento organizativo a nivel de los Servicios Locales de Educación y del Ministerio, y a la simplificación de la provisión de servicios de apoyo a las escuelas.

Fortalecer la calidad de la enseñanza y el liderazgo escolar en Chile

Antecedentes

Los docentes son el factor más importante que influye en el logro estudiantil. En efecto, tienen un impacto más directo en el aprendizaje de los estudiantes que los presupuestos, el currículum, los sistemas de fiscalización y rendición de cuentas o la gobernanza. El liderazgo escolar también es fundamental para mejorar los resultados de los estudiantes. A través de aportes formales e informales, los directivos escolares influyen en las motivaciones y capacidades del personal docente, así como en el clima y el entorno escolar. Por lo tanto, atraer, desarrollar y retener al personal docente y directivo de alta calidad es crucial para el futuro de la educación escolar.

Este informe proporciona comentarios y propuestas en relación con el mejoramiento en Chile de la calidad de la profesión docente en su conjunto. La OCDE reconoce que el personal docente en Chile, al igual que en otros países, es altamente diferenciado. Esto significa que los docentes tienen distintos roles y salarios diferentes según el lugar donde enseñan y las exigencias que se les imponen. Por lo tanto, la OCDE apoya firmemente los esfuerzos para construir y desarrollar aún más un sistema nacional central de desarrollo profesional docente. La OCDE también alienta al Ministerio de Educación a mantenerse fiel a este marco mientras desarrolla enfoques adicionales y más especializados para diversas experiencias docentes.

Teniendo en cuenta estas ideas clave, el Capítulo 3 de este informe identifica fortalezas, desafíos y recomendaciones de políticas para mejorar la calidad y equidad de la docencia y el liderazgo escolar en Chile.

Fortalezas y Desafíos

Las principales fortalezas y desafíos identificados para mejorar la docencia y el liderazgo escolar en Chile pueden ser resumidos de la siguiente manera:

Fortalezas	Desafíos
• La visión de Chile busca combinar la continuidad y el mejoramiento de las políticas.	• Chile cuenta con un cuerpo docente que envejece, lo que puede ser una oportunidad.
• Una mayor proporción de los docentes chilenos informó estar satisfechos con sus trabajos, en comparación con el promedio de TALIS.	• Desde la perspectiva de la sociedad, el estatus de la profesión docente parece ser actualmente bajo.
• La mayoría de los docentes reportaron en TALIS que siguieron programas de formación inicial docente.	• Existe la percepción de que faltan docentes preparados para impartir instrucción. • Los docentes chilenos participan menos en actividades de desarrollo profesional continuo, de acuerdo a sus propias percepciones.
• El liderazgo escolar en Chile ha sido objeto de políticas para mejorar su calidad.	• La dirección escolar en Chile ha sido percibida como un puesto de “finalización de carrera”. • Las escuelas funcionan con diferentes niveles de autonomía y de capacidades.

Recomendaciones de Políticas

Las principales recomendaciones de políticas identificadas se pueden resumir de la siguiente manera.

Promover el rol del profesor y de la profesión docente e involucrar a los docentes en el proceso continuo de reforma educativa.

Se deben tomar medidas urgentes para mejorar el estatus de los docentes en Chile en las escuelas y en la comunidad en general. Los docentes desempeñan un papel importante en las vidas de los jóvenes de todo el mundo. Son vitales para el desarrollo de las competencias de los estudiantes, la preparación de estos para sus futuros empleos y para su participación activa en la comunidad. Chile necesita buenos docentes. El Gobierno debe realizar mayores esfuerzos tanto para apoyar y desarrollar la profesión docente como para promover la docencia como una carrera profesional atractiva.

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley de Educación 20.903, abril de 2016) (MINEDUC, 2016) brinda la oportunidad de revitalizar y reafirmar la visión nacional de la reforma educativa para Chile. Durante el proceso de implementación, el Gobierno chileno debiera fomentar la participación sostenida de los actores involucrados y elaborar una estrategia de comunicación que articule la visión educativa de Chile. Esta visión debiese ser compartida por todos. Debiera reunir a todas las partes interesadas de la educación, incluyendo a docentes y directivos escolares, padres, estudiantes, dueños y administradores, en apoyo de la causa común de un sistema educativo pertinente y de alta calidad.

El Gobierno chileno necesita promover, respetar y valorar el rol de los docentes en la comunidad y hacer de la docencia una carrera profesional atractiva que cautive a los mejores candidatos. Una campaña de comunicación centralizada, así como el desarrollo de mecanismos de consulta con los docentes para promover el valor de la enseñanza y alentar a más jóvenes a considerar una carrera profesional docente, contribuiría en gran medida a lograrlo.

Completar la revisión del Marco para la Buena Enseñanza y desarrollar estándares profesionales alineados, que consideren la estructura de carrera docente.

Al implementar el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) de Chile debiera garantizar que las revisiones del Marco para la Buena Enseñanza se preocupen de evaluar si este sigue siendo pertinente y actual. El CPEIP debiese analizar si el Marco para la Buena Enseñanza puede apoyar por sí solo el desarrollo de un personal docente de alta calidad en Chile, o si se requiere una serie de estándares profesionales coherentes y alineados para apoyar de mejor manera las siguientes necesidades: la nueva estructura de la carrera docente, las expectativas de desarrollo profesional, la evaluación docente y los estándares de educación que se esperan de los programas de formación inicial docente y de la propia profesión docente.

El Marco para la Buena Enseñanza ha proporcionado una base sólida y un marco de referencia para los docentes en Chile. Por lo tanto, la OCDE aprecia los esfuerzos por revisarlo y actualizarlo para enfrentar los siguientes desafíos: la naturaleza cambiante y cambiada de la enseñanza; las desafiantes exigencias de los docentes, las escuelas y las comunidades; y las expectativas del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente describe una visión integral de la carrera docente. Si bien el nuevo sistema ofrece mayor claridad y objetivos, se beneficiaría con estándares profesionales adicionales. Un conjunto coherente y alineado de estándares profesionales podría informar y apoyar de mejor forma la calidad de los programas de formación inicial docente. Dichos estándares podrían delinear mejor los cargos de los docentes y la progresión a través de la nueva estructura de carrera profesional. También podrían establecer procedimientos de evaluación docente rigurosos y perfeccionados, desarrollo profesional pertinente y de alta calidad, conciencia pública y medidas para garantizar la sostenibilidad de la profesión docente.

Revisar la forma en que se imparte la formación inicial docente y la formación en servicio.

Para ayudar a los nuevos docentes a tener éxito en la profesión, el Gobierno chileno necesita revisar la provisión de los programas de formación inicial docente a través de las facultades de educación universitaria y otros proveedores. El Gobierno debe garantizar que estos programas se alineen estrechamente y sean coherentes con el Marco para la Buena Enseñanza y cualquier estándar profesional nacional de enseñanza. También debe asegurar que estos programas proporcionen personal docente de alta calidad y bien preparado. Se debiera exigir a los docentes de las instituciones que otorgan títulos de profesores que mantengan un contacto más estrecho con las escuelas y que apoyen y asesoren a sus docentes aprendices en su práctica docente y en su primer año de escolaridad. También se debiese solicitar a las instituciones que enseñan a educadores que revisen regularmente sus programas para que sean actuales y pertinentes para las escuelas en las que trabajan sus graduados, así como para garantizar que sus programas reflejen las prioridades educativas nacionales.

La OCDE apoya los esfuerzos del Gobierno chileno de exigir puntajes competitivos más altos para el ingreso a los programas de formación inicial docente. Sin embargo, también se debe prestar atención a la calidad de aquellos programas de formación de docentes para que se cumplan los requisitos de acreditación de las universidades y los programas de pedagogía establecidos por el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Actualmente, no existe un marco nacional que garantice los resultados o la calidad de estos cursos. Los educadores de docentes tampoco están obligados a asumir la responsabilidad de la preparación de sus estudiantes. Tanto la práctica o la formación en servicio como los programas de inducción son actualmente fortuitos en lugar de ser la norma. Los programas propuestos para la práctica y la inducción docente deben centrarse en lo pedagógico y estar estrechamente asociados a la preparación de docentes de alta calidad en cuanto al conocimiento, las competencias y la práctica profesional.

Promover oportunidades de desarrollo profesional de alta calidad para todos los docentes y directivos escolares.

Todos los docentes y directivos escolares debiesen tener acceso a oportunidades de desarrollo profesional reconocidas y de alta calidad que apoyen y mejoren su conocimiento y práctica profesionales. El desarrollo profesional necesita basarse en la pedagogía y la investigación basada en la evidencia. Los programas de desarrollo profesional tienen que ser capaces de responder a las necesidades individuales de los docentes y de las escuelas, y de apoyar el avance de carrera profesional. Estos programas debieran informar y apoyar la evaluación docente, la autoevaluación y el pago de salarios.

Resulta imperativo que la gama de cursos ofrecidos por el Sistema de Desarrollo Profesional Docente sea lo suficientemente amplia como para responder a las necesidades individuales de los docentes y las escuelas. Los programas de desarrollo profesional de alta calidad vinculados tanto a la estructura profesional como a los estándares profesionales nacionales apoyarán la evaluación informada de los docentes y el avance en la carrera profesional.

Desarrollar un sólido plantel profesional de directivos y directores escolares.

Existe una necesidad urgente de desarrollar un sólido equipo profesional de directivos escolares y directores para impulsar la calidad docente y el mejoramiento de las escuelas en Chile. Este equipo de directivos escolares debiera estar a cargo de liderar e implementar cambios a nivel escolar y regional.

Por lo tanto, el Gobierno chileno necesita desarrollar un conjunto sólido de estándares profesionales, una estructura de carrera y oportunidades de desarrollo profesional para directores y directivos escolares que los apoyen a medida que las reformas se implementan. El Marco para la Buena Dirección (2005), en revisión por el Gobierno chileno cuando se llevó a cabo la visita de revisión de la OCDE, debiera ser utilizado como base para establecer que la profesión de liderazgo escolar se relaciona con la docencia, pero a la vez es diferente a ella. Los esfuerzos para modificar la profesión de liderazgo escolar debiesen ajustarse al Marco para la Buena Dirección en conjunto con el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente. La provisión de capacitación también debe ser más sistemática y depender menos de la capacidad individual de los directivos escolares para acceder a ella.

Mejorar la educación superior y la investigación en Chile

Antecedentes

La educación superior juega un papel crucial en el desarrollo nacional de Chile. Las universidades y otras instituciones de educación superior están posicionadas como el nexo entre la creación de conocimiento, la educación, la innovación y el crecimiento económico. Estas instituciones son, por lo tanto, esenciales para construir y mantener el capital humano y cultural que Chile necesita para transformar su economía, alejándose de la dependencia de las materias primas hacia un sistema diversificado que fomente la inclusión social (Boulton y Lucas, 2008).

El Gobierno de Chile debe proveer el marco legislativo que le permitirá desarrollar el sistema de educación superior del país. En julio de 2016, el Gobierno presentó al Congreso un amplio paquete de reformas a la educación superior, interrumpiendo un período de relativa inmovilidad en la legislación y en la estrategia de la educación superior desde los últimos cambios significativos en 2005.

El Capítulo 4 de este informe revisa la evolución de la educación chilena desde 2004 a la fecha, así como las propuestas de reforma en discusión en el Congreso al momento de preparar este informe. El capítulo tiene como objetivo revisar el desarrollo de las principales políticas respecto a la educación superior en Chile que se llevaron a cabo antes de la modificación del proyecto de reforma (indicación sustitutiva) que fue enviado al Congreso por el Ministerio de Educación en abril de 2017.

Las reformas actuales del Gobierno chileno representan esfuerzos importantes para abordar muchas de las deficiencias. Estos esfuerzos también demuestran la dedicación del Gobierno para reunir las instituciones de educación superior en un sistema unificado. Para alcanzar el alto desempeño que busca, el Gobierno chileno debe aplicar nuevas medidas a fin de crear una visión coherente y compartida del sistema de educación superior, con especial énfasis en el acceso equitativo y el mejoramiento del aprendizaje de los estudiantes. Además, debe respaldar esta visión con una arquitectura efectiva para orientar el sistema de educación superior.

Considerando estas ideas clave, el Capítulo 4 de este informe identifica fortalezas, desafíos y recomendaciones de políticas para mejorar la educación superior y la investigación en Chile.

Fortalezas y Desafíos

Las principales fortalezas y desafíos identificados para la educación superior y la investigación en Chile se pueden resumir de la siguiente manera:

Fortalezas	Desafíos
• La educación superior tiene prestigio para la sociedad en Chile.	• Las competencias entre los graduados de educación superior siguen siendo bajas de acuerdo a los estándares internacionales.
• Se ha producido un incremento considerable de la participación, incluso entre los sectores desfavorecidos de la sociedad. • El sistema de educación superior es relativamente inclusivo para las mujeres. • Chile cuenta con ayuda financiera para estudiantes ampliamente expandida y basada en las necesidades.	• Persisten las inequidades en el acceso a la educación superior y el éxito en los estudios. • La deserción estudiantil sigue siendo alta.
• Existen universidades de buena calidad según estándares regionales.	• Chile ha experimentado una proliferación de ofertas de educación superior sin una coordinación estratégica. • La calidad es muy desigual entre instituciones y programas de estudio. • El desempeño en investigación de las universidades chilenas es modesto según los estándares internacionales.

Recomendaciones de Políticas

Las principales recomendaciones de políticas identificadas se pueden resumir de la siguiente manera:

Desarrollar una visión y una estrategia a nivel de sistema para la educación superior.

El Gobierno chileno necesita asegurar que el sistema de educación superior esté coordinado estratégicamente para que los recursos se utilicen eficientemente, los objetivos públicos sean alcanzados y los estudiantes e investigadores individuales sean apoyados para que puedan desarrollar su potencial. El primer paso debe ser "desarrollar una visión integral y coherente para el futuro de la educación terciaria que oriente las futuras políticas de desarrollo a mediano y largo plazo" (OCDE/Banco Mundial, 2009), según lo expuesto por la OCDE en su revisión del año 2009. En ausencia de esta visión, las iniciativas de reforma de las políticas, aunque bien intencionadas, probablemente no alcancen su potencial.

El proceso de desarrollo de esta visión no puede ocurrir simplemente dentro de las oficinas del MINEDUC u otra agencia aislada, sino que debe incluir actores de todo el sector y debe llevarse a cabo a través de un diálogo significativo y basado en evidencias. Tal discusión también debiese considerar la combinación de instituciones que Chile requerirá para tener éxito.

Establecer una estructura de dirección efectiva para apoyar el logro de la visión del sistema.

Una vez que se haya establecido una clara visión nacional para definir los propósitos sociales del sistema de educación superior de Chile, es necesario establecer prácticas de financiamiento, gobernanza y gestión requeridas para lograr esta visión. Esta estructura rectora en el sistema mixto de Chile debiese buscar guiar las operaciones del mercado, pero resistir la tentación de la sobrerregulación. El éxito de las reformas de la educación superior requerirá tanto de una combinación de incentivos basados en el mercado y dirigidos por el Estado, como también de regulaciones. El liderazgo institucional debe ser adecuadamente responsable tanto externa (ante la sociedad, los financiadores y otros) como internamente (ante el cuerpo académico, el personal no académico y los estudiantes).

El Gobierno chileno debiese continuar sus esfuerzos para establecer las diversas estructuras e instrumentos necesarios para lograr la visión del sistema y ayudar a las instituciones a seguir mejorando continuamente. Entre las prioridades importantes debieran estar el fortalecimiento del liderazgo en todo el sistema, el mejoramiento del licenciamiento y acreditación de las instituciones, la introducción de mayor financiamiento basado en el desempeño y el fortalecimiento de la recopilación y transparencia de información. Estos esfuerzos siempre debieran reconocer los diversos roles de las instituciones dentro de los subsistemas universitarios y técnico-profesionales, y podrían ser apoyados por acuerdos de desempeño y códigos de gobernanza institucional.

Fortalecer la equidad en el acceso a la educación superior de mejor calidad.

El Gobierno chileno debiera emprender reformas para ampliar la equidad en el acceso a la educación superior de la más alta calidad, priorizando las iniciativas que probablemente sean más efectivas para ampliar la participación de los chilenos más vulnerables. Estas reformas debieran incluir esfuerzos para enfrentar las barreras económicas, así como los considerables desafíos académicos y sociales que enfrentan los chilenos en situación socioeconómica desfavorable durante la educación parvularia y obligatoria, la transición hacia la educación superior, la finalización de sus títulos y el ingreso exitoso al mercado laboral.

En cuanto a la ampliación de la equidad y el acceso a la educación superior, los esfuerzos debieran centrarse en medidas basadas en la evidencia y apuntar al apoyo de los estudiantes que se enfrentan a mayores obstáculos. Además, debieran tomarse medidas para reforzar el reclutamiento y los procesos de admisión en las instituciones de educación superior y apoyar a los estudiantes procedentes de entornos desfavorables para que puedan tener éxito durante sus estudios. Para continuar fortaleciendo el acceso y la calidad de la educación superior a mediano y largo plazo, la OCDE recomienda que

el Gobierno asegure que el programa de Gratuidad: 1) complemente las inversiones para fortalecer los niveles tempranos de educación sin desviar los recursos; y 2) aborde los desafíos del control de costos sin limitar el número de cupos para los estudiantes en las instituciones de educación superior participantes o producir saturación y nuevas formas de segregación estudiantil. El Gobierno chileno debiese también hacer esfuerzos para ayudar a que los estudiantes puedan acceder más fácilmente a la ayuda financiera, fortalecer la focalización basada en las necesidades y asegurar que más estudiantes reciban los recursos suficientes para cubrir sus costos.

Fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación superior.

Chile necesita que su sistema de educación superior sea de la calidad más alta posible y también necesita que la educación superior sea pertinente para la sociedad y la economía en general. En todo el sistema, desde la docencia en pregrado hasta la investigación aplicada, las políticas y los procesos deben apoyar un proceso de mejoramiento continuo.

Para poder lograr esto, el Gobierno chileno debiese tomar medidas para mejorar la calidad y pertinencia de la instrucción en la educación superior. El sistema debe ser reorientado hacia el aprendizaje del estudiante a través de mecanismos como el Marco Nacional de Cualificaciones. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad tiene que ser reenfocado hacia el apoyo del mejoramiento continuo y no solo en la rendición de cuentas. Las instituciones de educación superior debieran participar más con la industria. El Gobierno y las instituciones debieran seguir esforzándose para fortalecer el desarrollo inicial y continuo de los académicos en términos de enseñanza e investigación. Finalmente, el Gobierno chileno debiera dar prioridad a una mayor internacionalización de académicos y estudiantes para proporcionar aprendizaje e investigación adecuados al globalizado siglo veintiuno.

Los desafíos a las necesidades de educación, competencias e innovación de Chile no pueden ser resueltos únicamente por el sector de la educación superior. La plena implementación de las recomendaciones del Capítulo 4 solo tendría un impacto limitado si el Gobierno chileno no aborda los desafíos planteados en los otros capítulos de esta revisión respecto de la educación parvularia, la educación básica y media, y la enseñanza y formación técnico-profesional. Sin embargo, los actores en el sistema de educación superior de Chile deben hacer su parte para crear un ambiente de aprendizaje más equitativo en el país. Los pasos propuestos en el capítulo sobre educación superior de esta revisión ayudarían a cumplir con esa responsabilidad.

Mejorar la calidad de la educación técnico-profesional en Chile

Antecedentes

La formación técnico-profesional (FTP), como es conocida en Chile (*vocational education and training*, VET), es cada vez más crucial para los países que desean desarrollar una fuerza laboral altamente calificada. Los programas de educación media de FTP pueden proporcionar a los estudiantes una gama de competencias comerciales, técnicas, profesionales y de gestión de nivel medio, mientras que los programas de FTP postsecundarios pueden proporcionarles competencias comerciales, técnicas, profesionales y de gestión de nivel superior. Si bien la FTP no siempre es percibida como un complemento de programas más académicos administrados por las universidades, sí lo es y debiera ser tratada como tal.

Al desarrollar y mantener un sistema de FTP de alta calidad, el Gobierno chileno tiene la oportunidad de mejorar las habilidades de su población y comenzar a desarrollar una economía más innovadora y basada en el conocimiento. Sin embargo, para que estos objetivos se cumplan, el sistema de FTP debe mantener fuertes vínculos con el mercado laboral en Chile. Un factor positivo es que la duración generalmente más corta de los programas de FTP, en comparación con los más académicos, facilita al Gobierno la implementación de estos cambios de manera rápida y efectiva.

Un buen sistema de FTP es aquel que proporciona a los estudiantes oportunidades de desarrollo que se relacionan con sus necesidades e intereses, así como con competencias académicas fundamentales. En tal sistema, los resultados son consistentes y equitativos. Dado el importante rol que la FTP puede desempeñar para facilitar las transiciones de la escuela al trabajo, particularmente cuando la FTP contiene un elemento sólido de formación en el lugar de trabajo, es esencial hacerlo bien. El sector de FTP de Chile tiene muchas de las características que hacen que un sistema sea fuerte. En particular, el tamaño del sector, tanto a nivel secundario como postsecundario, es claramente una de las fortalezas sobre la cual el Gobierno puede seguir desarrollando. Algunos de los programas de FTP de Chile son de última generación, debido en parte a sus fuertes vínculos con el mercado laboral. Dichos programas proporcionan competencias de alto nivel a sus graduados, asegurando buenas carreras profesionales. Sin embargo, persisten los problemas de calidad; por eso, las recomendaciones desarrolladas en el capítulo sobre la FTP de este informe tienen como objetivo ayudar al sistema de FTP de Chile a alcanzar su máximo potencial.

Considerando estas ideas clave, el Capítulo 5 de este informe identifica fortalezas, desafíos y recomendaciones de políticas para mejorar la calidad de la formación técnico-profesional en Chile.

Fortalezas y Desafíos

Las principales fortalezas y desafíos identificados para mejorar la calidad de la formación técnico-profesional en Chile se pueden resumir de la siguiente manera:

Fortalezas	Desafíos
• La FTP abarca una elevada proporción de la población estudiantil en Chile. • La FTP tiene una gran variedad de programas. • Las alternativas de educación de FTP intentan proponer modos flexibles de estudio. • Los estudiantes de programas técnico-profesionales pueden continuar con la educación superior, y muchos lo hacen.	• La calidad y pertinencia de la FTP en Chile, especialmente a nivel de educación media, podría ser mejorada.
	• Chile debiese tener una visión para guiar el desarrollo de políticas en la FTP.

Recomendaciones de Políticas

Las principales recomendaciones de políticas identificadas se pueden resumir de la siguiente manera:

Asegurar que los programas de FTP del país cubran las necesidades de los estudiantes y de los empleadores.

El Gobierno chileno debiese garantizar que los programas de FTP del país cubran tanto las necesidades de los estudiantes que buscan empleos satisfactorios como las necesidades de los empleadores que buscan trabajadores con las competencias adecuadas a corto y largo plazo. Algunos programas no proporcionan a los estudiantes las competencias que estos necesitan, tanto en términos de habilidades técnicas como de habilidades fundamentales de comprensión lectora y razonamiento matemático. Lograr un equilibrio de competencias adecuado es clave para los estudiantes y los empleadores, y para la visión de desarrollo a largo plazo de Chile. Dicho logro les permitirá a los estudiantes continuar aprendiendo más adelante, ya sea en la educación superior o incluso en sus empleos, a medida que se adaptan a las nuevas necesidades del mercado laboral y contribuyen a la evolución de la economía.

El Gobierno chileno puede mejorar la calidad y pertinencia de los programas que se ofrecen al involucrar a los empleadores y asegurar la calidad, fortaleciendo los establecimientos educacionales públicos de educación media de FTP. También es importante desarrollar la participación del empleador en el sistema y fortalecer la formación en el lugar de trabajo, en todos los programas.

Además, el Gobierno chileno necesita generar mayor flexibilidad y oportunidades para la adaptación local. Esto puede realizarse permitiendo que las escuelas determinen una parte de los programas en coordinación con empleadores locales y otros proveedores de educación.

Financiar para obtener resultados es otra forma de mejorar la pertinencia del sistema. Esto se puede lograr dirigiendo incentivos hacia los proveedores para desarrollar programas con resultados deseables, utilizando financiamiento basado en los resultados, entre otros esfuerzos. Del mismo modo, para supervisar que los incentivos de financiamiento estén proporcionando los resultados esperados, es importante fortalecer y ampliar los sistemas de datos que: 1) conecten los resultados de la educación y el mercado laboral; y 2) hagan un seguimiento de las transiciones de los estudiantes en la educación y hacia el empleo.

Garantizar que todos los programas e instituciones de FTP postsecundarios no bajen de determinado nivel de calidad.

El Gobierno chileno necesita tomar medidas para desarrollar un sistema de acreditación efectivo y obligatorio para todos los programas e instituciones de FTP postsecundarios, a fin de garantizar que la calidad de dichos programas no baje de un determinado nivel, pues perjudicaría a estudiantes y empleadores. Si bien algunos programas proporcionan a los estudiantes competencias técnicas pertinentes, desarrollan competencias académicas fundamentales y facilitan la transición de los estudiantes hacia buenos trabajos, muchos programas no lo hacen.

El sistema de acreditación debe ser parte de un conjunto más amplio de políticas de rendición de cuentas que tengan como objetivo guiar el comportamiento institucional. Solo las instituciones acreditadas debieran ser elegibles para recibir fondos públicos. Dado el costo y el tiempo asociados con los procesos de revisión, el requisito de acreditación tendría que ser implementado por etapas. Pero exigir la acreditación es esencial para que sea una herramienta efectiva para asegurar la calidad. El proceso de acreditación podría tener dos niveles diferentes: un proceso de acreditación obligatorio con estándares bajo los cuales los proveedores no puedan descender y un proceso de acreditación adicional y voluntario para las instituciones que deseen buscar maneras de mejorar.

Implementar un marco nacional de cualificaciones para satisfacer mejor las necesidades del mercado laboral y las aspiraciones de los estudiantes.

Actualmente, los programas de FTP de educación media y postsecundaria de Chile no están bien conectados. Los estudiantes pueden pasar de un programa a otro, pero a menudo deben volver a tomar los mismos cursos. El costo es alto, no solo para los bolsillos de los estudiantes, sino también para la percepción del sistema en su conjunto. El Gobierno chileno debiese garantizar que los estudiantes de FTP puedan acceder a programas de nivel superior sin tener que enfrentar barreras o repetir cursos. La movilidad en los programas técnico-profesionales y académicos es lo que los estudiantes desean y esperan, y lo que exige el mercado laboral moderno. Un marco de cualificaciones podría ayudar a proporcionar esta estructura.

Para permitir que los estudiantes avancen sin interrupciones de un nivel educativo al siguiente, el Gobierno chileno debiera diseñar programas de estudio articulados que abarquen diferentes niveles. Una red nacional de cualificaciones ayudaría a los estudiantes de FTP a acceder a programas de nivel superior sin tener que enfrentar barreras ni repetir las asignaturas que ya han cursado. Un marco nacional de cualificaciones que diferencie y clasifique las distintas cualificaciones emitidas por diferentes tipos de proveedores puede ayudar a promover una mayor coherencia, transparencia y movilidad de los estudiantes entre las escuelas de EMTP, CFT, IP y también en universidades.

Desarrollar orientación e información profesional de buena calidad y ponerla a disposición de los estudiantes antes y durante sus estudios de FTP.

El Gobierno chileno necesita desarrollar buenos servicios de orientación profesional que sean accesibles para todos los estudiantes antes y durante los programas de FTP. El Gobierno también debiera trabajar para difundir información acerca de los costos de las distintas opciones de FTP y acerca de los tipos de resultados que los graduados pueden esperar en el mercado laboral.

Los estudiantes en Chile pueden escoger entre muchos programas e instituciones diferentes, especialmente a nivel postsecundario. El Gobierno chileno debiera desarrollar orientación e información profesional de buena calidad y ponerla a disposición de todos los estudiantes antes de que ingresen a programas técnico-profesionales y mientras cursan sus estudios. Además, debiese invertir en el desarrollo profesional de orientadores de carrera en las escuelas que estén capacitados en el uso de datos del mercado laboral. Para ello, puede basarse en los recursos en línea existentes, como el sitio web "mifuturo.cl" y otras herramientas fáciles de utilizar, a fin de ayudar a crear conciencia sobre los costos de determinados programas, las perspectivas del mercado laboral y la información acerca de mayores oportunidades de aprendizaje. Los docentes pueden incluir información sobre las trayectorias profesionales en el currículum y en el contenido de los cursos. Las instituciones pueden informar a los estudiantes acerca de las trayectorias profesionales a través de acuerdos para la experiencia laboral y de invitaciones a profesionales de la industria que participan en la enseñanza técnico-profesional para que les brinden asesoría.

Algunas reflexiones finales sobre la implementación de políticas educativas en el contexto chileno actual

Antecedentes

Desde el movimiento conocido como la "Revolución Pingüina" en 2006, los chilenos de todos los sectores de la sociedad han prestado especial atención a los esfuerzos encaminados a mejorar la calidad y equidad del sistema educativo. Esta es ciertamente la primera y más importante fortaleza del contexto chileno, ya que la amplia atención pública ha asegurado que la educación siga siendo una prioridad en el programa del Gobierno.

La escala y el ritmo de las reformas educativas de Chile hasta la fecha han requerido acciones en diversos frentes por parte de actores e instituciones con diferentes niveles de responsabilidad. Estos actores e instituciones responsables se encuentran en diferentes niveles de preparación para implementar los cambios que estas reformas exigen.

Sin embargo, la capacidad del país para unificar continuamente dichas reformas en una visión coherente será clave para el éxito y la sustentabilidad de estas a partir de su implementación. Si bien el Gobierno chileno puede haber creado inicialmente un plan central para las reformas, es necesario incluir a los actores clave para avanzar. Las reformas debieran contribuir a forjar una visión nacional de la educación en Chile que la transforme en una causa común en los próximos años.

Basándose en la evidencia y análisis internacional y nacional, este informe ofrece algunos principios de implementación de políticas que pueden ayudar a la actual y a las futuras administraciones gubernamentales en Chile. Basado en estos principios, el capítulo 6 organiza algunas de las recomendaciones propuestas en este informe en un panorama de acciones a más corto plazo.

Principios de las políticas

Los principales principios de las políticas que se pueden extraer de este informe se resumen de la siguiente manera:

Asegurar que el aprendizaje de los estudiantes se mantenga como el verdadero centro del sistema educativo.

El Gobierno chileno debiera asegurar que el aprendizaje de los estudiantes siga siendo la misión central que oriente todos los esfuerzos de reformas educativas. El Gobierno puede hacer esto: haciendo que el aprendizaje sea pertinente para los estudiantes de manera continua; enseñando a los estudiantes a gestionar su propio aprendizaje y a desarrollar una comprensión más profunda del proceso de aprendizaje mismo; y reforzando una comprensión más amplia de la inclusión en todo el sistema.

Apoyar a los actores clave de todo el sistema educativo para llevar a cabo las políticas que se promueven.

El Gobierno chileno está trabajando arduamente para consolidar un sistema educativo que ha estado atomizado en todos los niveles educativos. Esta atomización hace difícil y costoso monitorear la implementación de las políticas. También ha dificultado que las autoridades educativas lleven a cabo los cambios, ya que los beneficios de tales cambios han sido menos claros para los actores en los sectores que debiesen implementarlos. Las amplias reformas educativas debieran garantizar que los actores de todos los niveles de gobernanza tengan la claridad, las habilidades, las competencias y las herramientas que necesitan para impulsar el mejoramiento. Responder a las principales necesidades de capacidad de los actores clave también puede ayudar a generar apropiación y confianza en el sistema. El Gobierno chileno puede apoyar a los actores clave involucrando efectivamente a las partes interesadas y siendo estratégico en cuanto a las capacidades más urgentes que el sistema necesita desarrollar.

Alinear las políticas en pos de la coherencia, adaptándolas al mismo tiempo según sea necesario para garantizar que las estructuras, los recursos y los procesos converjan efectivamente en una visión nacional de la educación.

A medida que el Gobierno chileno comienza a forjar una visión de largo plazo del sistema educativo, debiera tener en cuenta algunas posibles tensiones sistémicas. Entre ellas se incluyen: continuidad y cambio, innovación y prevención de riesgos, centralización y adaptaciones regionales. El Gobierno necesita mantener un enfoque continuo en los procesos en vez de en las estructuras. Encontrar la mejor manera de mitigar estas tensiones a menudo depende del contexto y de la historia del sistema educativo, así como de la visión del país para el futuro. Esto se puede llevar a cabo mediante mecanismos que alineen las políticas si las nuevas o actuales políticas son implementadas, modificadas o finalizadas.

Referencias

- **Boulton, G. y C. Lucas** (2008). *What are universities for?* LERU, Leuven.
  En: https://globalhighered.files.wordpress.com/2009/09/paper_2008-07_1_final_version.pdf.
- **MINEDUC** (2016). "Ley 20.903: Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica Otras Normas". Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
  En: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1087343 (Consultado 17 de octubre de 2017).
- **OECD/Banco Mundial** (2009). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile 2009*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264051386-en.

PARTE 1

PANORAMA GENERAL
DEL SISTEMA EDUCATIVO EN CHILE

Capítulo 1

Panorama general y proceso de revisión de la OCDE

Esta revisión, realizada a solicitud de Chile, forma parte de los esfuerzos de la OCDE para fortalecer la capacidad de reforma educativa en países miembros de la OCDE, países asociados y países y economías seleccionadas que no pertenecen a la OCDE. Este capítulo entrega al lector una visión general del contexto social y económico en Chile, así como las características principales del sistema educativo chileno. El informe también evalúa los resultados de aprendizaje de los estudiantes del país. Una sección final ofrece una breve mirada del contexto en el que fue preparado este informe.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.



Introducción

La calidad del sistema educativo chileno actual es fundamental para dar forma en el futuro a un crecimiento económico y social inclusivo en el país. Una educación de alta calidad y equitativa ayudará a construir la fuerza de trabajo calificada que Chile necesita para desarrollar una economía más productiva, innovadora y basada en el conocimiento. Las reformas educativas también son vitales para reducir los altos niveles de desigualdad social en Chile.

Desde 2005, Chile ha emprendido amplias reformas para mejorar la calidad y equidad de su sistema educativo. El Gobierno ha iniciado reformas en educación de la primera infancia, procesos de selección y admisión de estudiantes, gobierno y financiamiento de los establecimientos públicos, carrera profesional docente, formación técnico-profesional (FTP) y educación superior. Sin embargo, para que estas iniciativas produzcan beneficios y logren progresos sostenidos, Chile necesitará continuar buscando reformas ambiciosas para asegurar niveles más altos de aprendizaje y de competencias para todos (OCDE, 2015a; OCDE, 2016a).

Esta revisión, realizada a solicitud de Chile, forma parte de los esfuerzos de la OCDE para fortalecer la capacidad de países miembros de la OCDE, países asociados y países y economías seleccionadas que no pertenecen a la OCDE para llevar a cabo reformas educativas significativas. La OCDE ha realizado varias revisiones de las políticas nacionales de educación de países y economías miembros y no miembros de la OCDE. Estas revisiones siguen una metodología de la OCDE, cuyo propósito es promover el análisis, diseño e implementación de políticas efectivas. (Cuadro 1.1). Esta revisión emplea esta metodología y se basa, además, en la colaboración de larga data entre la OCDE y Chile en educación. Dicha colaboración se inició años antes de que Chile se convirtiera en miembro de la OCDE en 2010. El estudio de la OCDE del sistema educativo chileno ha abarcado una amplia variedad de áreas, desde la educación de la primera infancia (educación parvularia) hasta la educación superior. Como parte de este trabajo, en el año 2004, la OCDE realizó una revisión de las políticas nacionales de educación y un análisis del sistema educativo chileno.

Cuadro 1.1. El proceso de revisión de la política educativa de la OCDE

La serie de la OCDE Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación proporciona análisis independientes y adaptados internacionalmente de un sistema educativo o ciertos aspectos de él (por ejemplo, política docente, prácticas de evaluación, educación de la primera infancia, entre otros). Las revisiones entregan recomendaciones sobre las políticas y pueden ser complementadas con asesoramiento de la OCDE para su implementación. Ellas abarcan una amplia gama de temas y subsectores centrados en el mejoramiento de la calidad y la equidad del sistema educativo. Las revisiones utilizan diversas fuentes de datos, tales como documentos de políticas, PISA y otras estadísticas internacionales comparables, estadísticas nacionales e investigación. Se basan en lecciones aprendidas en materia de políticas en países y economías pertinentes y en análisis de expertos de los aspectos clave de las políticas y prácticas educativas que se están investigando.

Una revisión de las políticas nacionales de educación contiene cinco fases: 1) definición del ámbito de análisis; 2) revisión teórica y visita preliminar al país; 3) visita principal de la revisión por un equipo de expertos (consistente, en general, en una visita de una o dos semanas); 4) elaboración del informe; y 5) lanzamiento del informe. Una o más de las "visitas de revisión" son realizadas por un equipo de expertos de la OCDE con experiencia en el o los temas que se están investigando. El equipo que realiza estas visitas a menudo incluye uno o más expertos internacionales y locales.

La metodología tiene como objetivo proporcionar un análisis relevante para el diseño e implementación de políticas efectivas. Se centra en el apoyo a reformas específicas adaptando el análisis comparativo y las recomendaciones al contexto específico del país, y en el involucramiento y desarrollo de las capacidades de las partes interesadas durante todo el proceso.

Las revisiones de las políticas nacionales de educación son realizadas en países miembros y no miembros de la OCDE, generalmente a pedido de los propios países. Para más información: www.oecd.org/edu/OECD-Work-Education-Skills-Policy-Products-Services-for-Countries.pdf.

Como seguimiento de los estudios previos, esta revisión evalúa el progreso que el sistema educativo de Chile ha logrado en los últimos años. El informe tiene como objetivo servir de punto de referencia para evaluar las reformas de aquí en adelante. La revisión, realizada por la OCDE, analiza el contexto del sistema educativo y sus desafíos actuales. A continuación, identifica el progreso y los cambios realizados principalmente entre 2004 y 2016, así como los objetivos a mediano plazo. Finalmente, el informe ofrece consejos específicos para seguir mejorando. La revisión utiliza una perspectiva comparativa, datos de la OCDE y otra evidencia internacional de sistemas educativos relevantes con el fin de formular dichas recomendaciones.

Este primer capítulo entrega un panorama general del contexto económico y social en Chile, las principales características del sistema educativo y los resultados de aprendizaje de los estudiantes. El capítulo también detalla el contexto en que se preparó este informe. Los capítulos siguientes amplían estos temas.

El contexto económico y social

Chile está a punto de convertirse en una economía avanzada con un alto nivel de vida. Sin embargo, el país enfrenta serios desafíos para llevar a cabo esta transición. Muchos de estos desafíos se deben a la gran proporción de trabajadores poco calificados de la fuerza laboral chilena, la baja participación de la fuerza de trabajo y los altos niveles de desigualdad. En esencia, Chile debe mejorar la adquisición de conocimientos y habilidades, y fomentar la igualdad de oportunidades si espera dar a cada persona la oportunidad de prosperar.

▪ Chile es una historia de éxito económico en proceso

Chile, en muchos sentidos, es una historia de éxito económico. El crecimiento económico ha sido consistentemente alto, con un promedio de 4,6% en el período 2010-2014, comparado con el 1,9% de otros países de la OCDE durante el mismo período (OCDE, 2015b; 2016b). La tasa de pobreza ha bajado más rápidamente en Chile que en cualquier otro país de la OCDE, reduciéndose a menos de la mitad, de 29,1% a 14,4%, entre 2006 y 2013 (Banco Mundial, 2016a)[1].

Chile ha sido particularmente exitoso en términos de la creación de empleo. Chile supera el promedio de la OCDE en términos de empleo en casi todos los niveles educativos obtenidos (OCDE, 2016c). En efecto, la tasa de empleo de titulados universitarios masculinos en Chile, de 92,3%, es la segunda más alta de la OCDE. Las mujeres chilenas con titulación universitaria tienen una tasa de empleo de 80,7%. Esto es levemente superior al promedio de la OCDE, de 79,6% de empleo de mujeres con grado o título universitario (OCDE, 2014a). El desempleo en Chile ha sido más bajo que el promedio de la OCDE desde 2010, con una tasa levemente superior al 6% (OCDE, 2016d) (Tabla 1.1).

Tabla 1.1. **Tasas de empleo y desempleo por grupo etario en Chile comparado con el promedio de la OCDE**

Nivel de educación obtenido	Tasas de empleo de personas de entre 25 y 64 años por nivel de educación		Tasas de desempleo de personas de entre 25 y 64 años por nivel de educación	
	Chile (2013)	OCDE (2015)	Chile (2013)	OCDE (2015)
Inferior a primaria	53%	33%	4,6%	n/d
Primaria (1° a 6° básico)	55%	43%	5,1%	14,8%
Secundaria inferior (7° y 8° básico)	66%	60%	5,4%	12,5%
Secundaria superior (educación media)	72%	74%	5,6%	7,2%
Terciaria de ciclo corto (educación técnica superior)	81%	80%	5,7%	4,8%
Grado o equivalente (licenciatura y/o título profesional)	85%	82%	4,9%	5,3%
Máster o equivalente (magíster)	94%	87%	1,3%	4,4%

Nota: n/d = Dato no disponible.

Fuente: OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

[1] La línea de pobreza en 2013 fue CLP 361 311 de ingreso mensual para una familia de cuatro personas.



Chile se ha beneficiado significativamente de las bajas tasas de interés internacionales y de los elevados precios de las materias primas, principalmente del cobre, del cual es el mayor productor mundial. El crecimiento de las operaciones mineras con uso intensivo de capital hizo que la inversión creciera del 2% del PIB en 2002 a casi el 7% en 2012 (OCDE, 2015b). Chile también ha demostrado mayor resiliencia a la caída de los precios de materias primas que muchos de sus vecinos en América Latina, especialmente en términos del desempleo. Esta resiliencia se debe en gran parte al sólido marco macroeconómico del país (OCDE, 2015b). Chile ha tenido superávits consistentes al margen de las recesiones y, con el 15,1% del PIB, su deuda bruta es inferior a la séptima parte del promedio de la OCDE (112,6%) (OCDE, 2016b).

No obstante, Chile sigue siendo considerablemente menos rico que la mayor parte de los países de la OCDE. El PIB per cápita en Chile en 2015 fue de tan solo USD 22 286, el 55% del promedio de la OCDE (OCDE, 2016e). La baja productividad laboral de Chile explica aproximadamente el 80% de esta brecha, ya que la productividad laboral en Chile se estanca en un tercio por debajo del promedio de la OCDE (OCDE, 2016a; OCDE 2016b). Últimamente la brecha de riqueza ha aumentado, ya que el crecimiento en 2016 se desaceleró a solo el 1,5% (proyectado). En comparación, el crecimiento promedio de los países miembros de la OCDE se desaceleró al 1,8% durante este período. Esta diferencia demuestra la vulnerabilidad de Chile, en relación con otros países de la OCDE, a la inestabilidad de los precios de las materias primas (OCDE, 2016f).

Chile debe invertir en capital humano para alcanzar su potencial económico. La debilidad del sistema educativo chileno está retrasando su economía. Según el Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial (FEM) (*World Economic Forum*, WEF), Chile no está preparado para desarrollar una economía basada en el conocimiento (FEM, 2015). Los ejecutivos de negocios identifican una "mano de obra con calificación inadecuada" e "insuficiente capacidad para innovar" como el segundo y el cuarto de los factores más problemáticos para realizar negocios en Chile (FEM, 2015). De 140 países, el ICG clasifica a Chile en el lugar 108 en términos de calidad de la educación primaria, 107 en educación matemática y científica, 86 en términos de la calidad del sistema educativo y 92 en términos de los gastos empresariales en investigación y desarrollo. Chile también ocupa el lugar 98 del ICG en términos de la proporción de mujeres y hombres en la fuerza laboral.

▪ Chile continúa siendo un país de alta desigualdad

Chile es el país más desigual de la OCDE. Este hecho podría comprometer el futuro crecimiento y prosperidad de Chile, ya que la desigualdad inhibe el crecimiento económico (OCDE, 2014b). Una herramienta clave para medir la desigualdad es una medida denominada Coeficiente de Gini, que se sitúa entre 0 en el caso de la igualdad perfecta y 1 en el caso de la desigualdad perfecta (OCDE, 2017). Contabilizando los ingresos disponibles después de impuestos y transferencias, el Coeficiente de Gini de Chile es superior a 0,5. El Coeficiente de Gini promedio en los países miembros de la OCDE es 0,31 (Olaberría, 2016). La alta desigualdad antes de impuestos y transferencias se debe, en gran parte, a la concentración de la riqueza entre la gente que pertenece al 10% de mayores ingresos en Chile. Este grupo gana 26,5 veces más que la renta promedio de la gente que pertenece al 10% de menores ingresos del país (en promedio, esta proporción en los países de la OCDE es de 9,6 veces) (OCDE, 2015b). Los impuestos y las transferencias ayudan menos a reducir la desigualdad en Chile que en casi cualquier otro país de la OCDE.

Chile también tiene los niveles más bajos de gasto público de la OCDE. El gasto público en Chile fue de solo el 20,8% del PIB en 2014, menos de la mitad entre países de la OCDE (41,9%), aunque esta cifra ha aumentado en los últimos años (OCDE, 2015b; Fierro y Cáceres, 2016; Olaberría, 2016). Más de uno de cada cinco niños chilenos vive en la pobreza y la movilidad social en Chile es limitada. Esto significa que los niños y niñas de hogares pobres tienden a mantenerse pobres y los niños y niñas de orígenes favorecidos tienden a mantenerse ricos (OCDE, 2015b; 2016b).

El crecimiento económico y la prosperidad difieren considerablemente entre las regiones de Chile. Los habitantes de la Región Metropolitana son 50% más ricos que la mediana chilena. Chile también tuvo la segunda mayor variación regional del PIB per cápita en 2013 entre los países de la OCDE (OCDE, 2016g). Comparar la máxima y la mínima regional de participación de la mano de obra puede ayudar a demostrar cómo se concentra el trabajo en ciertas regiones del país. La diferencia entre la mayor y la menor concentración

regional de mano de obra fue de más de 20 puntos porcentuales en Chile. Un estudio de 2014 muestra que Chile es uno de los siete países miembros de la OCDE que tienen una diferencia tan alta (OCDE, 2016g).

La economía chilena también se caracteriza por considerables desigualdades de género. Chile clasificó en el lugar 66 de 142 países en el Índice Global de la Brecha de Género del FEM en 2014 (FEM, 2014). La participación de mujeres en el mercado laboral está entre las más bajas de la OCDE. Aunque la tasa de participación de hombres chilenos también es baja, la brecha de género en la participación del mercado laboral es mayor que en todos los países de la OCDE excepto en otros dos (OCDE, 2015b). El género también afecta el tipo de empleo, lo que contribuye más a la brecha salarial de género en Chile (62%) que en cualquier lugar de la OCDE (Olaberría, 2016). La diferencia de género en la participación en la fuerza laboral reduce los ingresos en un 20% per cápita. Esta proporción de pérdida de ingresos debida a la diferencia de género es la cuarta más alta en la OCDE y contribuye en gran medida a la desigualdad en general (OCDE, 2015b; Olaberría, 2016).

La inequidad también existe entre diferentes grupos étnicos. Alrededor de 1,57 millones de personas (9,1% de la población chilena) pertenecen a comunidades indígenas. Estas comunidades son llamadas pueblos originarios. Las personas de origen indígena tienen el doble de probabilidades de vivir en la pobreza extrema que las no indígenas, o casi el doble de probabilidades de ser pobres. Además, las familias indígenas tienen más probabilidad de tener hijos en edad escolar que las familias no indígenas y más probabilidad de estar desempleadas. Las familias indígenas también tienen más probabilidad de tener un jefe de hogar con bajo nivel educacional y un miembro de la familia de 15 años o más que es analfabeto (Ministerio de Desarrollo Social, 2015; Santiago et al., 2017).

La desigualdad de ingresos generalmente está asociada a un menor logro educativo (OCDE, 2014b). Chile presenta las mayores desigualdades de la OCDE basadas en el logro educativo, medido según los retornos económicos de acuerdo al nivel de educación (Tabla 1.2). Los graduados chilenos de educación superior ganan en promedio 160% más que los graduados de la educación media; la cifra correspondiente a esta diferencia en países de la OCDE es solo de 60%. Las ganancias o beneficios económicos que puede esperar recibir una persona con magíster o doctorado son 444% más que los ingresos de los graduados de educación secundaria. Esta diferencia es más del doble que el promedio de la OCDE, que es de 191% (OCDE, 2016c). Además, las personas que no terminan la educación media en Chile ganan menos que los graduados de educación media. La diferencia entre estos dos grupos es superior al promedio de la OCDE. La evidencia entregada por la Evaluación de Competencias de Adultos de la OCDE indica que Chile tiene el segundo mayor retorno económico por años de educación entre los países de la OCDE. Así, una desviación estándar en años de educación equivale a un aumento salarial de 21,5% (el promedio OCDE es 14,4%). Chile también tiene en promedio un mayor retorno económico por comprensión lectora. Una desviación estándar en comprensión lectora es igual a un aumento salarial de 7,36%; el promedio de la OCDE es 6,1%. Los ingresos relacionados con el uso de habilidades de lectura en el trabajo otorga a los chilenos un aumento salarial de 13,2%, comparado con el promedio de la OCDE de 10,3% (OCDE, 2016h). Los beneficios en términos de tasas de empleo basadas en el nivel de educación son también significativos, pero moderados en comparación con los estándares internacionales.

Tabla 1.2. Ingresos y logro educativo

Nivel de educación obtenido	Ingresos de trabajadores de entre 25 y 64 años por nivel de educación comparado con graduados de la educación media	
	Chile (2013)	OCDE (2014)
Inferior a educación media completa	-36%	-19%
Ciclo corto terciario (educación técnica superior)	+32%	+20%
Grado o equivalente (licenciatura y/o título profesional)	+182%	+48%
Máster, doctorado o equivalente (magíster o doctorado)	+344%	+91%
Toda la educación terciaria	+139%	+55%

Fuente: OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

▪ La educación ofrece un camino hacia un crecimiento inclusivo

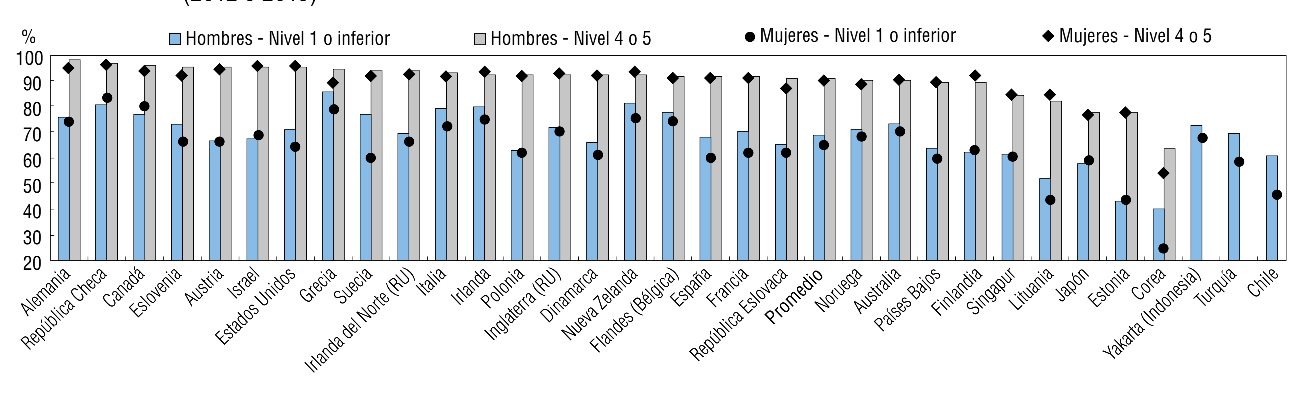
La educación abre la puerta a un sólido crecimiento económico, democrático y social del país. Además, la calidad de la educación está relacionada estrechamente con el desarrollo humano. La educación fomenta el desarrollo cognitivo, moral, emocional y creativo. También aumenta la participación social. Por lo tanto, la educación no está relacionada solamente con el desarrollo económico en términos de aprendizaje y competencias laborales, sino también con el crecimiento personal y los lazos sociales (CAPCE, 2006).

En efecto, el capital humano y cultural representa el principal recurso para el crecimiento endógeno de un país (Romer, 1990). La construcción de un sistema educativo de categoría mundial es clave para el desarrollo de una economía basada en el conocimiento. El mejoramiento del sistema educativo podría elevar la productividad de Chile y crear trabajos más diversificados en sectores con mayor valor agregado, lo que reduciría al mismo tiempo la dependencia de las materias primas (OCDE, 2015a; 2015b). La OCDE estima que la combinación entre la escolarización universal y el logro pleno de competencias universales permitiría a Chile aumentar el crecimiento económico anual en aproximadamente 0,57 puntos porcentuales (OCDE, 2015b).

Sin embargo, si bien la educación proporciona beneficios macroeconómicos importantes, las personas son las más beneficiadas por un sistema educativo de alta calidad y equitativo. Las personas con mejor educación dependen menos de las ayudas públicas y son menos vulnerables frente a las crisis económicas (OCDE, 2012). Un mayor nivel en comprensión lectora entre los adultos también está asociado, entre los países de la OCDE, a mayores niveles de confianza interpersonal y general. Altos niveles de confianza institucional e interpersonal predicen la prosperidad económica y el bienestar individual. Una mayor confianza también predice mayores niveles de eficacia política, más participación en actividades de voluntariado y mejor salud (OCDE, 2016h).

En promedio, entre los países de la OCDE y las entidades subnacionales que participaron en las dos rondas de la Evaluación de Competencias de Adultos de la OCDE (2012 o 2015), la proporción de adultos con estudios superiores que reportaron buen estado de salud fue del 92% entre aquellos que tenían el nivel más alto de comprensión lectora. Del mismo modo, el 92% de aquellos con el nivel más alto de razonamiento matemático informó buen estado de salud (OCDE, 2016c) (Figura 1.1).

Figura 1.1. Porcentaje de adultos que reportan estar en buen estado de salud, por nivel de comprensión lectora y género (2012 o 2015)



Nota: Chile, Grecia, Israel, Yakarta (Indonesia), Lituania, Nueva Zelanda, Singapur, Eslovenia y Turquía: Año de referencia 2015. Todos los demás países: Año de referencia 2012.

Fuente: OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators.* OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Fundamentalmente, un sistema educativo que ofrece calidad y equidad es esencial para garantizar que todos los chilenos tengan la oportunidad de desarrollar su potencial individual y colectivo.

El sistema educativo de Chile

La Constitución Política de la República de Chile de 1980 y la Ley General de Educación (LGE) de 2009 conciben la educación chilena como un proceso de aprendizaje permanente en todas las etapas de la educación. El sistema educativo tiene como objetivo transmitir y cultivar valores, competencias y habilidades para crear ciudadanos chilenos responsables, tolerantes, solidarios y democráticos (MINEDUC, 2009). Varios principios rectores buscan asegurar un sistema educativo equitativo y de alta calidad (Cuadro 1.2).

Cuadro 1.2. Principios del sistema educativo chileno

La Ley General de Educación (2009) identifica los siguientes principios rectores para el sistema educativo de Chile:

- Aprendizaje universal y permanente: La educación debe estar al alcance de todos los chilenos a lo largo de sus vidas.
- Calidad de la educación: La educación debe ayudar a garantizar que todos estudiantes, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje.
- Un sistema educativo equitativo: Todos los estudiantes deben tener las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con atención especial a las personas y grupos que requieran apoyo especial.
- Autonomía: El sistema respeta y fomenta la autonomía de los establecimientos educativos, en términos de definir y desarrollar sus propias misiones educativas dentro de los parámetros de la ley.
- Diversidad: El sistema educativo debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las personas atendidas por el sistema.
- Responsabilidad: Todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus responsabilidades y rendir cuenta pública.
- Participación: Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso educativo, en conformidad con las normas pertinentes.
- Flexibilidad. El sistema debe permitir adaptar los procesos educativos a la diversidad de situaciones y mandatos de las instituciones educativas.
- Transparencia: Los ciudadanos deben disponer de información del sistema educativo, incluyendo los ingresos, gastos y resultados académicos, en cada nivel del sistema educativo, incluidas las instituciones educativas, los municipios, las provincias, las regiones y el país.
- Integración: El sistema educativo debe promover la inclusión de estudiantes de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.
- Sustentabilidad: El sistema educativo debe promover el respeto al medio ambiente y el uso responsable de los recursos naturales, como expresión de solidaridad con las generaciones futuras.
- Interculturalidad: El sistema educativo debe reconocer y valorar al individuo en términos de sus orígenes y antecedentes culturales únicos, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

Fuente: MINEDUC (2009). "Ley 20.370: Ley General de Educación". Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: http://bcn.cl/1m0i2 (Consultado 2 de febrero de 2016).

Demografía y logros educativos

Las tasas de fecundidad en Chile han disminuido considerablemente de 3,95 hijos por mujer en 1970 a poco menos de 1,8 en 2013. Esta tasa es un poco más alta que el promedio de la OCDE de 1,68 (OCDE, 2016i). Una transformación clave de este cambio es el envejecimiento en la población. Como resultado, ha habido una disminución neta global de la población juvenil de Chile de cerca de 4,3 millones en 1996 a menos de 3,7 millones en 2012 (OCDE, 2016j; OCDE, 2016k). La proporción de la población chilena menor de 14 años se redujo a casi la mitad entre 1970 y 2014, de 39,7% a 20,6% (OCDE, 2016j). Este descenso fue más acelerado que el promedio de la OCDE. La población chilena menor de 14 años bajó

0,56 puntos porcentuales por año comparado con el promedio de la OCDE de 0,32 para los años con datos disponibles. Aun así, el crecimiento de la población de Chile en 2012 superó el promedio de la OCDE de 18,4% por 2,7 puntos porcentuales (OCDE, 2016k). El Banco Mundial (2016a) predice que el crecimiento poblacional será aún más lento en la próxima década. Esta tendencia acelerará aún más el envejecimiento de la población chilena. Una reducción en la cantidad de jóvenes se traducirá en cohortes más pequeñas para las instituciones educativas chilenas, a menos que aumenten las tasas de participación.

La población inmigrante de Chile se ha más que duplicado en menos de una década, aumentando del 1% al 2% de la población total entre 2006 y 2013. La mayoría de los inmigrantes provienen de Perú, Bolivia y Colombia. La cifra estimada de niños y niñas inmigrantes inscritos en educación parvularia, educación básica y educación media es 56 000.

En términos de logros educativos entre la población de 25 a 64 años, Chile está rezagado respecto a otros países de la OCDE (ver Tabla 1.3). En 2013, el 38% de los adultos chilenos no habían completado más que la educación secundaria inferior (8° básico), en comparación con el promedio de la OCDE de 24% en 2014. La población con educación superior completa en Chile fue de 21% en 2013, en comparación con el promedio de la OCDE de 31% en 2014. Chile se quedó muy atrás en cuanto a la finalización de programas de magíster o doctorado, con una doceava parte del promedio de la OCDE. Sin embargo, los datos muestran un avance considerable. Por ejemplo, en el año 2013 la proporción de quienes al menos terminaron la educación media y de quienes tenían estudios superiores fue casi el doble en los adultos jóvenes de 25 a 34 años de edad (53% y 27%) que entre los adultos de 55 a 64 años (27% y 14%) (OCDE, 2016c).

Tabla 1.3. **Porcentaje de adultos de entre 25-64 años con un determinado nivel de educación como el máximo nivel alcanzado en Chile (2013) comparado con la OCDE (2015)**

	Inferior a primaria	Primaria (1° a 6° básico)	Secundaria inferior (7° y 8° básico)	Secundaria superior (educación media)	Terciaria de ciclo corto (educación técnica superior)	Grado o equivalente (licenciatura y/o título profesional)	Máster o equivalente (magíster)
Chile	9	6	23	40	7	13	1
OCDE	2	7	15	40	8	16	11

Fuente: OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Estructura del sistema educativo

El sistema educativo chileno consta de cuatro niveles de educación (Anexo 1.A). Los niveles obligatorios que se encuentran actualmente en funcionamiento son la educación básica, que corresponde a la primaria y secundaria inferior, y la educación media (secundaria superior). Los niveles no obligatorios son la educación parvularia o educación y cuidado de la primera infancia (*early childhood education and care*, ECEC) y la educación superior o terciaria (MINEDUC, 2017). La educación parvularia atiende a niños de 6 meses hasta 6 años de edad. La educación parvularia se convirtió en obligatoria entre los 5 y 6 años en 2014, sin embargo, esto aún no ha sido implementado (MINEDUC, 2017).

Hay tres niveles de la educación parvularia en Chile. El primer nivel es sala cuna (sala cuna menor y sala cuna mayor) entre 0 y 2 años de edad. El segundo es el nivel medio (medio menor y medio mayor) de entre 2 y 4 años. El tercero es el nivel transición, nivel 1 y 2 (NT1 y NT2), o prekínder y kínder, entre 4 y 6 años. Los niveles de transición normalmente se ofrecen en la escuela, por lo que las referencias de la educación parvularia a lo largo del informe se centran generalmente en los primeros dos niveles (sala cuna y nivel medio). Los jardines infantiles suelen estar abiertos durante 11 horas diarias, mientras los niveles de transición en la escuela solo funcionan durante cuatro horas diarias (Bertram et al., 2016).

La educación básica dura ocho años (1° a 8° básico) y, en general, es para estudiantes de entre 6 y 14 años de edad. La educación media (secundaria superior) de Chile dura cuatro años (1° a 4° medio) y, en general, es para estudiantes de entre 14 y 18 años de edad (ver Anexo 1.A). Las escuelas ofrecen tres modalidades en la educación media: la humanista-científica (HC), la técnica-profesional (TP) y la artística (la más pequeña en términos de matrícula). Todas las modalidades tienen el propósito de preparar a los estudiantes para la educación superior, pero la modalidad TP corresponde a la formación técnico-profesional (FTP). Por lo tanto, también tiene como objetivo capacitar a los estudiantes para entrar directamente al mercado laboral, ofreciendo hasta 35 especialidades en 15 áreas ocupacionales (OCDE/Banco Mundial, 2009; MINEDUC, 2017). Después de completar satisfactoriamente cuatro años de educación media, los estudiantes obtienen su Licencia de Educación Media (diploma de educación secundaria). Los 12 años de escolaridad obligatoria de Chile (de 6 a 18 años) superan el promedio de la OCDE de 10 años (de 6-16 años) (OCDE, 2016c).

En el nivel de educación superior, los programas de estudio pueden clasificarse como grados o títulos académicos, profesionales y técnicos (OCDE/Banco Mundial, 2009). Los grados académicos se obtienen solo en las universidades e incluyen programas académicos de pregrado (licenciatura para carreras específicas). Estos programas de pregrado normalmente tienen una duración de cinco años. Las universidades también ofrecen diplomas de un año (postítulos), posgrados o magíster, grados de doctorado y otras especializaciones avanzadas (por ejemplo, Medicina) (OCDE/Banco Mundial, 2009). Las universidades chilenas e institutos profesionales (IP) también ofrecen títulos profesionales sin licenciatura, que son programas de cuatro años (OCDE/Banco Mundial, 2009). Finalmente, las universidades, los IP y los centros de formación técnica (CFT) pueden ofrecer programas de dos o dos años y medio con títulos técnicos (OCDE/Banco Mundial, 2009).

Currículum

El Currículum Nacional de Chile fue desarrollado bajo los principios de la Ley General de Educación (Ley 20.370, 2009) (ver Cuadro 1.2). Sus objetivos educativos están estipulados en la Ley de Educación. El currículum se establece en tres artículos de la Ley General de la Educación (Artículo 28 para la educación parvularia, Artículo 29 para la educación básica y Artículo 30 para la educación media), que describen los conocimientos, las habilidades, las actitudes y los objetivos clave de aprendizaje que los estudiantes deben desarrollar para lograr las metas. El Decreto 83 de 2015 del Ministerio de Educación establece el acceso universal a la educación. Dicho decreto también establece criterios y directrices para las adaptaciones curriculares de educación parvularia y de educación básica para estudiantes con necesidades educativas especiales. Sin embargo, este decreto solo se aplica parcialmente en la actualidad. Estará plenamente operativo dentro de 3 o 4 años o más.

La adhesión al documento oficial del currículum es obligatoria. El currículum define expectativas mínimas de aprendizaje que debe cumplir cada estudiante. Los objetivos clave del currículum son permitir a las personas llevar una vida plena, participar activamente en sus comunidades y contribuir al desarrollo de Chile. También tienen como propósito promover la inclusión y la integración, ser representativo de diversas demandas sociales y prevenir cualquier tipo de discriminación que pueda obstaculizar el aprendizaje de los estudiantes.

Para adaptarse a la diversidad de intereses y necesidades de aprendizaje, los estudiantes pueden optar por seguir una educación técnica-profesional (TP), humanista-científica (HC) o artística en sus últimos dos años de la educación media. Cada una de estas modalidades incluye un núcleo general común de conocimientos y asignaturas adicionales de conocimientos específicos. Actualmente, Chile está desarrollando un nuevo currículum para la educación general y la modalidad HC en la enseñanza media.

▪ Proveedores de la educación y matrícula

El sistema educativo de Chile tiene una estructura segmentada basada en la elección y "la libertad de enseñanza", definida como el derecho de las personas jurídicas o naturales a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (ver Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile, 2005). Como resultado, el sistema combina proveedores públicos, privados y subvencionados por el Estado en mucho mayor medida que otros países de la OCDE. Esta combinación de distintos tipos de proveedores se encuentra en todos los niveles de educación en Chile.

La educación obligatoria

En la educación obligatoria (y en menor medida en la educación parvularia), los proveedores independientes (sostenedores) pueden poseer y operar una o varias escuelas. Los sostenedores son los responsables de la gestión del personal, la infr,5aestructura y los materiales didácticos de la escuela.

Los sostenedores pueden ser entidades públicas o privadas. Los sostenedores públicos son municipalidades, con escuelas administradas por el departamento de educación local o una corporación municipal, u organizaciones sin fines de lucro con "administración delegada". Los sostenedores privados pueden ser subvencionados por el Estado o independientes, según si reciben o no financiamiento del Estado. Los sostenedores privados pueden ser entidades sin fines de lucro y entidades con fines de lucro. Sin embargo, las regulaciones recientes han establecido que todas las entidades que reciben fondos públicos deben ser declaradas organizaciones sin fines de lucro en los próximos años. Este informe se referirá a las escuelas privadas de la siguiente manera: establecimientos particulares subvencionados (escuelas privadas que reciben subsidios del Gobierno) y establecimientos particulares pagados (escuelas privadas que no reciben subsidios del Gobierno).

En 2015, las escuelas de educación básica y media obligatoria matricularon casi 2,9 millones de estudiantes. Había 9 203 establecimientos de educación básica y 3 545 establecimientos de educación media. Entre los establecimientos de educación media, 2 592 ofrecieron la modalidad de HC y 953 ofrecieron la modalidad de TP (MINEDUC, 2017). Las matrículas por tipo de sostenedor están indicadas en Tabla 1.4.

Tabla 1.4. **Distribución de matrícula de la educación obligatoria según tipo de proveedor (2015)**

Nivel y modalidad de educación		Matrícula total	Distribución de la matrícula por tipo de proveedor			
			Público municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Administración delegada
Educación básica	Regular	1 937 397	38,9%	53,2%	7,9%	0,01%
	Necesidades educativas especiales	39 867	34%	65,8%	0,1%	-
Educación media (jóvenes)	HC	619 940	31,1%	54,1%	12%	2,8%
	TP	285 304	46,3%	43,8%	0,002%	9,9%

Fuente: MINEDUC (2017). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Los datos de PISA demuestran que, en 2015, el 38,5% de los estudiantes chilenos asistía a escuelas públicas municipales, el 51% a establecimientos particulares subvencionados y el 10,5% a establecimientos particulares pagados (OCDE, 2016l). En Chile, las zonas urbanas tienen una mayor proporción de establecimientos particulares subvencionados, mientras que la mayoría de las escuelas públicas municipales se encuentran en áreas rurales (MINEDUC, 2017).

Los estudiantes con necesidades educativas especiales pueden asistir a establecimientos con planes de integración o Programas de Integración Escolar (PIE), o bien a establecimientos que se dedican exclusivamente a estudiantes de educación especial (MINEDUC, 2017). En 2015, en Chile había 782 escuelas de educación especial de nivel básico. Los establecimientos particulares subvencionados educaron a dos tercios de los estudiantes de estas escuelas, una proporción mayor que en la población estudiantil general (MINEDUC, 2017).

En 2015, la educación para adultos también fue proporcionada a 141 976 estudiantes en 1 219 establecimientos de educación básica y media. La educación para adultos está fuera del ámbito de este informe (aunque la mayoría de estos estudiantes asistían a establecimientos municipales o particulares subvencionados) (MINEDUC, 2017).

En 2013, los docentes chilenos en educación obligatoria tenían los cursos más numerosos de la OCDE en establecimientos públicos y privados, aunque el tamaño de los cursos y la proporción de estudiantes por docente han bajado desde 2004 (las cifras detalladas se presentan en la Taba 1.5) (MINEDUC, 2017).

Tabla 1.5. Tamaño de curso por nivel de educación y tipo de institución, OCDE y Chile (2013)

Tipo de institución	Educación primaria		Educación secundaria	
	Chile	OCDE	Chile	OCDE
Público municipal	29	21	31	24
Particular subvencionado	32	21	33	23
Particular pagado	24	20	25	20

Fuente: OCDE (2015b). *OECD Economic Surveys: Chile 2015*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2015-en.

La educación parvularia

La estructura de la educación parvularia se distingue de la educación obligatoria debido al papel desempeñado por dos actores: la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra. La JUNJI opera sus propios jardines infantiles, pero también gestiona el financiamiento de servicios de jardines infantiles brindados por organizaciones sin fin de lucro (MINEDUC, 2017). Estos centros subvencionados incluyen algunos establecimientos comunitarios que tienen contratos con la JUNJI y reciben a grupos pequeños de niños y niñas (Bertram et al., 2016). La Fundación Integra es una organización sin fines de lucro que fue creada con un enfoque en los niños y las niñas en situación de pobreza de edad prebásica (Bertram et al., 2016; MINEDUC, 2017). También se encuentran en funcionamiento jardines infantiles particulares subvencionados (MINEDUC, 2017).

En Chile, en 2015, 767 720 niños y niñas menores de seis años participaron en la educación prebásica (MINEDUC, 2017). De estos, 625 413 asistieron a jardines infantiles regulares y 142 307 a programas de educación especial.

En su totalidad, 10 273 instituciones ofrecieron educación parvularia regular en 2015, de las cuales la mayor parte eran de la JUNJI, Fundación Integra o centros públicos municipales. Chile también contaba con 1 892 jardines infantiles para párvulos con necesidades especiales (MINEDUC, 2017). La mayoría de ellos fueron jardines infantiles particulares subvencionados, que educaban casi exclusivamente párvulos con necesidades especiales (MINEDUC, 2017) (ver Tabla 1.6).

Tabla 1.6. Matrícula en salas cuna y jardines infantiles según el tipo de centro (2015)

Tipo de centro	Regular	Necesidades educativas especiales
Particular subvencionado	33,0%	97,8%
Operado directamente por la JUNJI	28,1%	-
Público municipal	20,5%	2,2%
Fundación Integra	11,4%	-
Particular pagado	6,9%	-

Fuente: MINEDUC (2017). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

En 2011, el Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC) promulgó el Decreto 115, que modificó la cantidad de estudiantes por docente en los programas de educación parvularia que atienden a niñas y niños pequeños. El decreto modificó la cantidad de estudiantes por docente en el nivel 01 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), que corresponde a sala cuna y nivel medio menor. Estos programas normalmente atienden a los niños y niñas menores de tres años. El programa CINE 02 (nivel medio mayor y niveles de transición) normalmente atiende a niños y niñas a partir de los tres años y tiene como objetivo preparar a los niños y las niñas de este grupo etario para la escuela primaria. La cantidad de párvulos por docente de educación de primera infancia en el programa CINE 02 en Chile fue casi el doble del promedio de la OCDE en 2014. Los programas chilenos de CINE 02 tuvieron 26 estudiantes por personal docente, mientras que el promedio de la OCDE fue 14 estudiantes por personal docente. En virtud del Decreto 115, en 2014, la cantidad de estudiantes por docente en los programas chilenos de CINE 01 fue levemente superior al promedio. Las instituciones chilenas de CINE 01 tuvieron 13 estudiantes por personal docente, comparado con el promedio de la OCDE de 9 estudiantes por personal docente en este nivel (OCDE, 2016c).

Educación superior

En 2014, el sistema de educación superior de Chile contaba con 157 instituciones autónomas estatales y privadas operando 398 campus diferentes (ver Tabla 1.7) (MINEDUC, 2017). Al igual que en otros niveles de educación, el sector privado representó la mayor parte del sistema de educación superior de Chile. Todas las universidades privadas están obligadas por ley a operar sin fines de lucro.

Tabla 1.7. Cantidad de instituciones y sedes de educación superior por tipo de institución

Tipo de institución de educación superior	Instituciones (2014)	Sedes (2013)	Sedes por institución
CRUCH: Público estatal	16	29	1,8
CRUCH: Privado, sin fines de lucro, de orientación pública	9	16	1,8
Universidad privada	35	111	3,2
Subtotal de universidades	60	156	2,6
Instituto profesional (IP)	43	125	2,9
Centro de formación técnica (CFT)	54	117	2,1
Subtotal de instituciones de formación profesional y técnica	97	242	2,5
TOTAL	157	398	2,5

Fuente: MINEDUC (2017). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago.

El Consejo de Rectores de las Universidades de Chile (CRUCH) está integrado por 27 universidades. De estas, 18 son universidades públicas estatales (que también son miembros del Consorcio de las Universidades Estatales de Chile, CUECH). Las restantes son universidades privadas, sin fines de lucro, de orientación pública, que además forman parte de la Red de Universidades Públicas No Estatales, también denominada G9. Los miembros del CRUCH son las universidades más antiguas de Chile, fundadas antes de los años ochenta.

Los 43 IP y los 54 CFT de Chile son privados, aunque el Gobierno está creando 15 CFT estatales, los cuales deberán estar funcionando en su totalidad el año 2022 (Senado de la República de Chile, 2016). Los IP y los CFT privados pueden operar con fines de lucro (MINEDUC, 2017).

Chile cuenta también con importantes centros de investigación y centros regionales de investigación, que varían considerablemente en términos de tipo de investigación (básica o aplicada), tamaño y otros factores. La mayoría de estos centros de investigación están afiliados a universidades, especialmente instituciones del CRUCH en Santiago y Concepción. Algunos de estos centros incluyen solo laboratorios situados en un campus universitario con investigadores de diversas universidades e instituciones.

Otros cuentan con una amplia infraestructura física y de gestión, y colaboran con las facultades de la universidad y los estudiantes. Estos centros de investigación tienen varias finalidades: formar a la próxima generación de científicos e ingenieros, aumentar la excelencia académica y contribuir al desarrollo de nuevas tecnologías (así como también aumentar la incorporación de estas tecnologías a la industria). También trabajan para aumentar los recursos públicos para esta investigación y contribuyen a transformar a Chile en una economía basada en el conocimiento.

La actividad investigadora en Chile es incipiente. Chile se ubicó entre los últimos cinco países miembros de la OCDE en 11 de las 19 diferentes estadísticas utilizadas por la OCDE para medir el desempeño comparativo de los sistemas de ciencias e innovación (cuyos datos estaban disponibles) (OCDE, 2014a). Entre países de la OCDE, Chile es consistentemente el país que menos gasta en investigación y desarrollo (I+D). Estos gastos se miden como porcentaje del PIB en términos brutos e incluyen el gasto público, el de las instituciones de educación superior y el de las empresas. Chile gastó apenas un 0,39% del PIB en innovación y desarrollo en 2013, en comparación con el promedio de la OCDE del 2,36% (OCDE, 2014a; OCDE, 2015c). Entre 2008 y el 2010, Chile tuvo la menor proporción de empresas innovadoras en la OCDE (OCDE, 2014a). Chile también tuvo la cifra más baja de investigadores por cada mil trabajadores en 2013, con solo 0,79 frente al promedio de la OCDE de 7,77 (OCDE, 2015c).

La actividad innovadora está desigualmente distribuida en Chile. La mayor parte de la innovación está concentrada en las principales universidades de investigación intensiva en la zona de Santiago y en menor medida en Concepción (OCDE, 2016a). Por ejemplo, en 2010, la mitad de los gastos y el personal en innovación y desarrollo se encontraba en la Región Metropolitana de Santiago, que también concentra el 66% de las solicitudes de patentes del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (*Patent Cooperation Treaty*, PCT). Entre 1995 y 2007, la Región de Biobío representaba un 29% de todas las patentes de universidades en todo el país (OCDE/Banco Mundial, 2010).

En conjunto, los datos de 2014 sobre la educación superior indican que el 80% de los estudiantes en Chile estaban matriculados en instituciones privadas (OCDE, 2016c). En 2016, el 27,7% de estudiantes de pregrado estaban matriculados en universidades del CRUCH, el 30,1% en otras universidades privadas, el 30,8% en IP y 11,4% en CFT. En 2012, el 25% de estudiantes de programas académicos se matricularon en instituciones públicas (incluido el 45,9% de doctorados). Solo el 3,9% de todos los estudiantes de estudios técnicos o profesionales estudiaron en instituciones públicas (MINEDUC, 2017). Una leve mayoría del 22% de los estudiantes de educación superior que cursan estudios técnicos asistió a CFT en 2009. El 12% de los candidatos a títulos técnicos de nivel superior estudiaron en CFT, mientras el 8% lo hizo en IP y el 2% en universidades (Venables Brito y Carrasco Páez, 2012).

▪ Gobernanza del sistema educativo

En todos los niveles de la educación, la aplicación que hace el Ministerio de Educación de ciertas políticas y procesos a instituciones educativas depende de la cantidad de financiamiento público que recibe la institución. Los proveedores privados que no reciben financiamiento experimentan una menor supervisión.

La toma de decisiones gubernamentales en educación

Chile es un Estado unitario con separación de los poderes ejecutivo y legislativo. El Presidente de la República ejerce el poder ejecutivo. La Cámara de Diputados y el Senado ejercen el poder legislativo. Solo el Presidente puede proponer leyes que afectan al presupuesto nacional, pero el Congreso tiene la capacidad de modificar, aprobar o rechazar estas propuestas. Los proyectos de ley deben ser aprobados directamente por las comisiones pertinentes, la comisión de hacienda, la Cámara de Diputados y el Senado.

El Ministerio de Educación (MINEDUC) es responsable de todos los niveles de desarrollo educativo. Las responsabilidades legales del MINEDUC incorporan: proponer y evaluar políticas y planes educativos, desarrollar instrumentos curriculares y estándares de aprendizaje, otorgar acreditación oficial cuando sea necesario, auditar las actividades de las unidades dependientes y supervisar la evolución del sistema, y gestionar los recursos financieros para alcanzar sus metas (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2010). El MINEDUC cuenta con una Subsecretaría de Educación. El Ministerio también creó recientemente una Subsecretaría de Educación Parvularia, en 2015.

La Subsecretaría de Educación se organiza en las siguientes unidades y divisiones: Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), División de Educación General, Coordinación Nacional de Pago de Subvenciones, División de Planificación y Presupuesto, División de Administración General, División de Educación Superior, División Jurídica, y Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógica (CPEIP) (Santiago et al., 2017).

El Ministerio de Educación es el principal enlace con algunas instituciones autónomas que contribuyen a dirigir el sistema educativo: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA); el Consejo de Monumentos Nacionales; el CRUCH; la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB); la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI); la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT); la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM); el Consejo Nacional de Educación (CNED); la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación (MINEDUC, 2017).

La Subsecretaría de Educación facilita la comunicación y cooperación entre dos tipos de entidades autónomas: las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) en las 15 regiones administrativas de Chile, y los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) en 42 de las 54 provincias. Los Departamentos Provinciales de Educación ofrecen apoyo local a la educación obligatoria. Las 346 municipalidades de Chile son las jurisdicciones subnacionales más importantes de la educación obligatoria y parvularia porque son los sostenedores públicos para las escuelas públicas en todo el país.

Aseguramiento de la calidad de la educación

Chile ha establecido una red de organismos reguladores autónomos con jurisdicción nacional y grados de autonomía variables que, en conjunto con el MINEDUC, componen dos distintos sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad. El primer sistema, encargado de regular la calidad en los niveles de educación parvularia, básica y media, se denomina Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (SAC). El segundo sistema, encargado de regular la calidad del nivel postsecundario, se llama Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES).

Las siguientes instituciones conforman el SAC en los niveles de educación parvularia, básica y media, junto con el MINEDUC (MINEDUC, 2016a; 2017; Santiago et al., 2017):

- Ministerio de Educación: encargado de dirigir el sistema, proponer e implementar la política educativa, desarrollar el currículum y otros instrumentos. El Ministerio también proporciona apoyo técnico-pedagógico a instituciones educativas y sus sostenedores, y trabaja para promover el desarrollo profesional docente.
- Consejo Nacional de Educación (CNED): encargado de promover la calidad de educación en las escuelas. Desempeña varias funciones, que incluyen la revisión de propuestas de los instrumentos curriculares, los programas de estudios y las evaluaciones realizadas por el MINEDUC y otras instituciones relevantes.
- Agencia de Calidad de la Educación (Agencia): encargada de evaluar y orientar el sistema escolar para el mejoramiento de la equidad y calidad de los resultados de los estudiantes. La Agencia aplica evaluaciones a los estudiantes, que pueden incluir evaluaciones nacionales, como el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), y evaluaciones internacionales, como PISA, TIMSS o TERCE. La Agencia también realiza la evaluación de los Otros Indicadores de Calidad Educativa (OIC). El objetivo de la Agencia es fortalecer el proceso de mejoramiento mediante visitas de evaluación y orientación, que consisten en visitas de tres días a un establecimiento. Durante estas visitas, la Agencia reúne información para generar una evaluación cualitativa de las escuelas. A partir de esta evaluación, las escuelas pueden recibir apoyo para su mejoramiento del Ministerio de Educación o de instituciones privadas certificadas. Esta evaluación en principio ayuda a las escuelas a fortalecer sus capacidades internas y sus redes educativas. La Agencia tiene también por objetivo promover el buen uso de los resultados. La Agencia de Calidad de la Educación está presente en todo el país a través de cinco macrozonas.

- **Superintendencia de Educación Escolar**: contribuye a la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de los sostenedores y los establecimientos individuales. También ayuda a los sostenedores y a las escuelas a cumplir con las leyes, estándares y regulaciones pertinentes. Cuenta con representantes en cada región para gestionar localmente las denuncias de los ciudadanos y también es responsable de investigar denuncias o reclamos presentados contra los establecimientos y sus propietarios. Si descubre irregularidades, la Superintendencia de Educación Escolar puede imponer las sanciones pertinentes.

En el nivel de la educación superior, el **SINACES** está constituido por tres actores clave que tienen el mismo rango: la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (DIVESUP), el CNED y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Según trabajos previos de la OCDE, el SINACES se enfoca en aspectos y mecanismos de regulación y supervisión. El mejoramiento de la calidad, la evaluación del aprendizaje, las capacidades de los docentes y otros asuntos son manejados por otras instituciones de educación superior (OCDE, 2013b). Forman parte del SINACES (CNED, 2017):

- El **Ministerio de Educación** está formalmente a cargo del intercambio de información a través de su Servicio de Información de Educación Superior (SIES), que forma parte de la DIVESUP. El trabajo de SIES consiste en compartir información relevante con el público, como estadísticas y otros datos que los administradores y establecimientos podrían solicitar.
- La **Comisión Nacional de Acreditación (CNA)** está a cargo de los procesos de acreditación. Tiene facultades de decisión en las siguientes áreas: acreditación institucional de las universidades, los IP y los CFT autónomos, y acreditación de los programas de postgrado de las universidades autónomas. La CNA también ha autorizado a agencias de acreditación con fines de lucro para abordar determinadas carreras y programas de pregrado, programas de magíster y programas de especialidad en el área de la salud. La CNA acreditó a diez de estas agencias en 2012 (OCDE, 2013). La acreditación de instituciones y programas ha sido voluntaria (con los costos relacionados asumidos por la institución), pero solo las instituciones y los programas acreditados pueden optar a determinados recursos estatales. Estos recursos incluyen becas y préstamos estudiantiles. La acreditación se otorga por un número determinado de años, dependiendo de la evaluación del desempeño de la institución.
- El **CNED** se encarga de los procesos de autorización, aunque también se espera que participe en los procesos de intercambio de información y acreditación. Realiza los procesos de autorización para instituciones de educación superior nuevas y privadas. También participa en los procedimientos de apelación relativos a las decisiones adoptadas por la CNA, y en otros procesos iniciados por el MINEDUC, como la designación de administradores interinos de instituciones de educación superior. Más recientemente, la CNED también ha asumido el rol de supervigilancia de los nuevos CFT estatales hasta que puedan ser acreditados. La CNED recientemente también se encarga de la supervisión de los programas de pedagogía que no hayan obtenido su acreditación o la hayan perdido.

Gobernanza de la investigación y la innovación

La investigación e innovación en Chile involucra a un gran número de diferentes actores gubernamentales, incluidos numerosos ministerios de Gobierno además del MINEDUC. Sin embargo, cuatro organismos son particularmente relevantes para la investigación realizada por las instituciones de educación superior de Chile.

- La **Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)** es el principal organismo de financiamiento científico del Estado. Trabaja para avanzar y fortalecer el progreso científico y tecnológico a través de oportunidades de financiamiento. También promueve la formación de capital humano patrocinando a estudiantes chilenos para que cursen estudios superiores.
- La **Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)**, dependiente del Ministerio de Economía, es el otro organismo clave que impulsa la innovación en Chile. A través de su departamento Innova Chile, asigna fondos para apoyar la innovación y desarrollo, la innovación de productos y procesos en el sector privado y la transferencia de tecnología (difusión y adopción de nuevas tecnologías), al tiempo que asiste a las empresas para acceder al financiamiento del sector privado (Banco Mundial, 2008).

- Además, la **Comisión Nacional de Productividad**, creada en 2015, es un organismo autónomo que asesora al Presidente. Se centra en políticas públicas y en temas asociados al crecimiento económico del país a largo plazo, así como en el bienestar de los ciudadanos relacionado con la productividad (CNP, 2017).
- Finalmente, el **Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID)** fue creado en 2005 como el principal organismo coordinador del sistema de innovación en Chile. Sus responsabilidades incluyen: asesorar al Presidente de la República sobre los objetivos y funcionamiento del apoyo estatal a la ciencia, tecnología e innovación; fomentar la investigación e innovación; expandir el concepto de innovación de competitividad hacia el desarrollo; y mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para apoyar las políticas. El CNID incluye ministros y otros representantes del Gobierno, expertos y directores ejecutivos del CORFO y CONICYT, quienes no tienen derecho a voto.

Gobernanza de las instituciones de educación superior

Las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza establecen la autonomía académica, económica y administrativa de las universidades chilenas creadas antes de 1990. Las instituciones privadas creadas después de 1990 pueden obtener autonomía después de un período de supervisión. Las formas de gobernanza institucional varían según el tipo de institución, pero también a nivel de instituciones individuales.

Las universidades estatales existentes fueron creadas por ley. Generalmente, estandarizan sus estructuras de gobernanza utilizando los mismos marcos regulatorios. La Universidad de Chile, la Universidad de Los Lagos y la Universidad Tecnológica Metropolitana son notables excepciones. Sus estatutos son ligeramente distintos. La Universidad de Talca también modificó sus estatutos en los últimos años. La junta directiva es la máxima instancia de gobierno en las universidades estatales y está integrada por igual número de representantes designados por el Presidente de la República, miembros externos nombrados por el consejo académico y representantes de los académicos nombrados por el consejo académico (en algunos casos elegidos por el cuerpo de profesores). Debido a esta estructura, dos tercios de los integrantes son externos a la universidad. El personal académico de la universidad elige a los rectores por votación, quienes son confirmados por el Presidente de la República y son los responsables de la gestión de la universidad (OCDE/Banco Mundial, 2009). Los decanos y directores de departamento también son a menudo elegidos (OCDE/Banco Mundial, 2009).

El consejo académico está compuesto por el rector, el vicerrector académico, los decanos y otros directores o profesores designados por el consejo. Este órgano es principalmente consultivo, orientado a asesorar al rector, salvo en la Universidad de Chile, donde asume las funciones de junta directiva. Las universidades estatales también tienen cuerpos colegiados responsables de la toma de decisiones a diferentes niveles. La Universidad de Chile, la Universidad de Los Lagos y la Universidad Tecnológica Metropolitana han permitido desde hace un tiempo la participación de estudiantes y personal administrativo en los cuerpos colegiados. Esto es posible porque estas universidades siguen estatutos institucionales ligeramente diferentes.

El grupo de nueve universidades privadas, sin fines de lucro y de orientación pública, conocidas como las universidades G9, generalmente siguen estructuras de gobierno similares a las instituciones estatales. Sin embargo, las universidades católicas tienen algunos procesos diferentes. Generalmente en estas universidades, los pares académicos nombran candidatos para rector. Posteriormente, las autoridades eclesiásticas seleccionan un candidato.

En general, las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH tienen algunas estructuras de gobierno que están muy lejos de las estructuras más tradicionales de gobernanza académica colegiada utilizadas en las universidades estatales. Algunas universidades privadas no miembros del CRUCH, por ejemplo, tienen cuerpos colegiados que ayudan a seleccionar directores de departamento o decanos, pero en otras instituciones, estos cuerpos solo son consultivos (OCDE/Banco Mundial, 2009).

Los IP y los CFT tienen estructuras de gobernanza altamente compactas y autónomas con capacidad ejecutiva, en las que los socios o miembros del directorio eligen a las autoridades relevantes (MINEDUC, 2017). En general, todas las decisiones están centralizadas en estas instituciones, sin participación de cuerpos colegiados o estudiantes.

Financiamiento de la educación

Chile ha hecho esfuerzos para incrementar los recursos invertidos en educación, pero el gasto general sigue siendo comparativamente bajo. Chile también tiene altos niveles de financiamiento privado y significativas disparidades entre instituciones y regiones.

Total de recursos para la educación

Con un 3,4% del PIB, el gasto en instituciones educativas en Chile estuvo por debajo del promedio de la OCDE en educación básica y media, pero muy por encima del promedio en educación superior en 2014 (OCDE, 2016c). En efecto, Chile fue uno de los tres países que más gastaron en educación superior en la OCDE, junto con Canadá y Estados Unidos (OCDE, 2014a) (Tabla 1.8).

Tabla 1.8. Gasto en instituciones educativas como porcentaje del PIB en Chile (2014) y la OCDE (2013)

	Educación de la primera infancia (educación parvularia)	Educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria	Educación terciaria
Chile	1,3%	3,4%	2,3%
OCDE	0,8%	3,7%	1,6%

Fuente: OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016*: *OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

La inversión en instituciones educativas en Chile como proporción del PIB se incrementó en un 2% entre 2008 y 2013, un crecimiento más lento que el promedio de la OCDE de 4% durante el mismo período (OCDE, 2016c). El gasto por estudiante ajustado por inflación aumentó en 12% en la educación básica y media entre 2008 y 2013. Al mismo tiempo, aumentó solo un 5% en educación superior (OCDE, 2016c). El menor ritmo de crecimiento del gasto por estudiante en educación superior se debió a un aumento del 34% en la matrícula entre 2008 y 2013. En realidad, el gasto total en educación superior se incrementó más que en otros niveles de la educación (con un aumento del 41%) en comparación con el aumento en los niveles más bajos de educación (3%) (OCDE, 2016c).

Sin embargo, el gasto educativo de Chile por estudiante en 2013 fue inferior a la mitad del promedio de la OCDE (ver Tabla 1.9). El gasto por estudiante fue particularmente bajo en la educación media. Dicho esto, Chile se acercó al promedio de la OCDE en términos de gasto en la educación terciaria (excluyendo actividades de investigación y desarrollo).

Tabla 1.9. Gasto anual por estudiante en instituciones educativas en Chile (2014) y la OCDE (2013)

	Primera infancia (educación parvularia)	Primaria (1° a 6° básico)	Secundaria inferior (7° y 8° básico)	Secundaria superior (educación media)	Terciaria (con I+D)	Primaria a terciaria (con I+D)
Chile (USD)	6 530	4 021	4 099	4 141	7 642	5 092
OCDE (USD)	8 618	8 477	9 980	9 990	15 772	10 493
Porcentaje del promedio OCDE	75,8%	47,4%	41,1%	41,5%	48,5%	48,5%

Fuente: OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

La brecha en el gasto por estudiante en educación superior entre Chile y la OCDE se amplía considerablemente al contabilizar la investigación y el desarrollo (I+D). Con un 0,15%, el gasto de Chile en investigación y desarrollo (I+D) en educación superior como porcentaje del PIB fue poco más de un tercio del promedio de la OCDE de 0,43% en 2015. El gasto de Chile en I+D en educación superior fue el segundo más bajo en la OCDE solo superior a México (OCDE, 2015c). El bajo gasto de Chile en esta área en proporción al PIB refleja en gran medida la realidad de que la inversión en investigación y desarrollo es muy baja en Chile en general. No obstante, las instituciones chilenas de educación superior son altamente destacadas dentro del sistema de investigación del país. Chile tuvo la cuarta mayor proporción de investigación y desarrollo realizada por instituciones de educación superior en la OCDE en 2013 con el 38,8%. El promedio de la OCDE fue de 18,2% ese mismo año (OCDE, 2015c). Las universidades o los centros de investigación afiliados emplean casi el 80% de todos los investigadores en Chile (OCDE, 2016a).

Financiamiento público para la educación

Al igual que en otros países de la OCDE, la mayor parte de los gastos en instituciones educativas en Chile provienen de recursos públicos. El 85% del gasto en educación parvularia y el 61% del gasto en educación básica a superior provinieron de recursos públicos en 2014 (OCDE, 2016c). El Gobierno chileno ha priorizado claramente el gasto en educación en relación con otras necesidades. En 2013, Chile dedicó una mayor proporción del gasto público total (es decir, el gasto público para todos los bienes y servicios) en educación desde básica a superior que todos los países de la OCDE excepto dos (OCDE, 2015b) (ver Tabla 1.10). Una vez más, las inversiones relativas en educación superior son particularmente altas. Sin embargo, el gasto en la educación pública relacionado con el PIB de Chile es menor que el promedio de la OCDE. La discrepancia entre estas cifras parece deberse a que el gasto público total de Chile es muy bajo.

Tabla 1.10. Gasto en la educación pública como porcentaje del gasto público total y como porcentaje del PIB en Chile (2014) y la OCDE (2013)

	Proporción del gasto público total			Proporción del PIB		
	Educación primaria y secundaria	Toda la educación terciaria	Desde primaria a terciaria, incluyendo programas no distribuidos	Primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria	Educación terciaria	Primaria a terciaria, incluyendo programas no distribuidos
Chile	10,5%	4,9%	15,4%	2,5%	1,2%	3,7%
OCDE	8,0%	3,1%	11,3%*	3,5%	1,3%	4,8%

*Nota: Incluye también postsecundaria no terciaria (0,2%). Esta categoría no aplica en Chile.

Fuente: OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Chile provee de educación pública y gratuita desde los niveles medios de educación parvularia (2 años) hasta la educación media (MINEDUC, 2017). Chile utiliza diversos mecanismos para entregar financiamiento público a las instituciones en estos niveles y en la educación superior.

En la educación obligatoria, el Gobierno central proporciona fondos públicos para las escuelas municipales públicas sobre la base de pagos por estudiante acordados a nivel nacional. Este financiamiento puede ascender al 100% de los costos (Bertram et al., 2016). Los Gobiernos municipales también financian las escuelas. Las escuelas particulares subvencionadas también reciben fondos públicos del Gobierno central a través de diversos mecanismos, incluyendo *vouchers* y otras subvenciones asociadas con los estudiantes o con los docentes y asistentes de la educación (MINEDUC, 2017). Bajo el sistema de *vouchers*, los fondos son transferidos directamente a la escuela, pero los padres pueden elegir la escuela de su preferencia (Bertram et al., 2016).

En la educación parvularia, el Estado proporciona directamente fondos a la JUNJI y a la Fundación Integra. Luego, la JUNJI redistribuye considerables fondos a los jardines infantiles particulares y municipales (MINEDUC, 2017). Los tipos de financiamiento ofrecidos incluyen subsidios para financiar infraestructura, subsidios para los salarios de personal, subsidios de capital y recursos, así como programas para apoyar la nutrición y el desarrollo curricular (Bertram et al., 2016).

En el ámbito de la educación superior, el financiamiento público representó el 19,7% de los ingresos de las universidades estales y el 15,2% de los ingresos en las universidades G9 en 2013, pero considerablemente más modestos fueron los porcentajes de financiamiento de otras instituciones privadas (MINEDUC, 2017). De los 363 292 millones de pesos en financiamiento proporcionados por el Gobierno chileno directamente a instituciones de educación superior en 2015 (públicas y privadas), el 62,9% fue financiamiento basal y el 37,1% fue financiamiento competitivo (MINEDUC, 2017).

El financiamiento basal solamente se proporciona a las universidades del CRUCH. Un fondo conocido como Aporte Fiscal Directo (AFD) provee la gran mayoría de los fondos basales (93% en 2015). Las universidades estatales reciben constantemente el 58% del financiamiento basal total, mientras que las universidades del G9 reciben el 42% (MINEDUC, 2017). El AFD se distribuye entre las instituciones sobre una base en gran medida histórica, y el apoyo difiere significativamente. Un informe de la OCDE de 2009 reveló que algunas universidades del G9 recibieron una contribución por estudiante que era hasta diez veces más alta que la de la universidad estatal que recibió menos fondos. En 2015, se proporcionaron otros tipos del financiamiento basales para ayudar a universidades estatales a proporcionar incentivos de jubilación para el personal y llevar a cabo actividades de interés nacional (OCDE/Banco Mundial, 2009).

El financiamiento competitivo está disponible a través del Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) (MINEDUC, 2017). El FDI y el MECESUP se centran particularmente en el financiamiento de la infraestructura (MINEDUC, 2017). El AFI se asigna en función del número de estudiantes matriculados con puntajes altos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) (MINEDUC, 2017). Sin embargo, la proporción del AFI recibida difiere significativamente entre los distintos tipos de instituciones. Según los datos de 2015, las universidades privadas del CRUCH recibieron el 41% de estos fondos, aunque solo representaron el 9,5% del número de instituciones receptoras (con el 37% de los estudiantes por los cuales se asignó este beneficio). Al mismo tiempo, los IP y los CFT recibieron un 0,8% del total de estos fondos, a pesar de que representaban un 15,8% de las instituciones receptoras (con el 1,2% de los estudiantes por los cuales se asignó este beneficio) (Contraloría General de la República, 2015) (ver también Capítulo 4).

La mayor parte de la I+D en educación superior en Chile (57,1%) fue financiada directamente por el Gobierno en 2015, lo que representa una tasa superior a la de los demás países de la OCDE. El Gobierno proporcionó el 7,1% de este financiamiento con cargo a fondos generales universitarios (fondos que se pueden usar para otros propósitos que no son la investigación y el desarrollo), lo que se encuentra entre las tasas más bajas de todos los países de la OCDE (OCDE, 2015c). Aproximadamente el 80% del presupuesto de CONICYT está dedicado a financiar los programas de investigación. Las universidades son elegibles para solicitar estos fondos, los que se resumen en la Tabla 1.11 (Banco Mundial, 2008). La Iniciativa Científica Milenio (ICM) de Innova Chile también financia actualmente nueve institutos de investigación, con hasta 2 millones USD por año. Estos fondos se destinan a la investigación tanto en ciencias naturales y físicas como en ciencias sociales. Los programas que financian a los centros de investigación generalmente operan por convocatorias competitivas de propuestas.

El Gobierno chileno apoya a los estudiantes indirectamente mediante la ayuda financiera estudiantil en forma de préstamos y becas. Los dos programas de préstamo son el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), creado en 1981, y el Crédito con Aval del Estado (CAE), creado en 2006. Ambos operan sobre la base de una combinación de financiamiento privado y público. Cubren hasta 100% de un "arancel de referencia" que establece el MINEDUC a partir de una estimación de los costos de cada carrera en función de diferentes factores, como la calidad del profesorado, la retención y la titulación.

Tienen una tasa de interés actual de 2% por año. Son créditos contingentes al ingreso, es decir, su pago tiene límites de acuerdo a los ingresos futuros que se pueden dedicar al reembolso (hasta el 5% de los ingresos futuros del estudiante para el FSCU y el 10% para el CAE). Sin embargo, el FSCU suspende el pago hasta dos años después de la titulación y fija el plazo de pago entre 12 y 15 años. El FSCU condona cualquier saldo restante cuando expira este plazo. El CAE tiene un plazo de pago de 10 a 20 años y se financia a través de bancos privados. El CAE es el principal instrumento de ayuda financiera para los estudiantes asistentes a las instituciones de educación superior no pertenecientes al CRUCH y representa el principal subsidio público recibido por estas instituciones.

Adicionalmente, el MINEDUC ofrece becas para cubrir los costos de matrícula. La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) ofrece becas para gastos de mantención (MINEDUC, 2017). En el pasado, las becas han sido otorgadas sobre la base de la necesidad económica y el mérito (MINEDUC, 2017).

Los tres programas de becas más importantes para estudios de pregrado son la Beca Nuevo Milenio (BNM), la Beca Juan Gómez Millas (BJGM) y la Beca Bicentenario, dirigidas a estudiantes de los siete deciles de menores ingresos. La BNM puede ser utilizada para asistir a cualquier institución de educación superior acreditada por estudiantes con al menos un promedio 5,0 en sus calificaciones de educación media (de una escala de 1 hasta 7 puntos) (MINEDUC, 2017). La BJGM y la Beca Bicentenario son para estudiantes con un puntaje de al menos 500 puntos en la PSU. Dicho esto, la primera está disponible para estudiar en cualquier institución de educación superior acreditada, mientras que la segunda solo está disponible para las universidades del CRUCH. El financiamiento está disponible para todos los estudiantes calificados, independientemente del costo presupuestario total para el Gobierno de Chile. Otras becas están destinadas específicamente a grupos indígenas (MINEDUC, 2017). Finalmente, el 20% de los fondos de CONICYT se entregan para apoyar las becas de postgrado.

Tabla 1.11. Programas de financiamiento para la investigación de CONICYT

Programa	Fecha	Presupuesto 2016 (en miles de pesos chilenos, CLP)	Áreas de estudio	Detalles
Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT)	1982	124 006 720	Investigación básica, no especificada.	Principalmente investigación por académicos individuales e investigadores.
Programa Regional	2000	4 724 301	Áreas temáticas de relevancia para regiones locales.	Promueve la investigación, la tecnología, la innovación y las competencias en 13 centros de 11 regiones fuera de la Región Metropolitana de Santiago.
Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (FONDAP)	1997	18 400 (2014)	Áreas identificadas como prioritarias.	Ha colaborado en la creación de 18 centros de investigación. Las universidades participantes deben aportar el 10% del presupuesto de los centros.
Programa de Investigación Asociativa (PIA)	2008	35 600 (2015)	Aplicación y/o transferencia de los resultados de una investigación para mejorar la competitividad económica de Chile.	Los centros del PIA pueden recibir hasta 2 millones USD. Deben recaudar el 20% de su presupuesto total de organizaciones privadas y/o internacionales.
Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF)	1991	20 271 928	Aplicación de las capacidades científicas y tecnológicas de universidades y centros de investigación a la innovación comercial.	Proyectos de recién titulados u otras entidades relacionadas con el comercio.
Becas Nacionales Postgrado	1988 (gestionado por CONICYT desde 2008)	NA*	NA	Apoya a estudiantes en estudios de magíster y doctorado.
Becas Internacionales Postgrado	1981 (Becas Chile desde 2009)	NA*	Cualquier disciplina.	Apoya a estudiantes en estudios de magíster y doctorado en otros países.

*El presupuesto total de CONICYT para becas fue CLP 87 677 139 pesos en 2016.

Fuentes: Banco Mundial (2008). *Chile: Toward a Cohesive and Well Governed National Education System*. World Bank Publishing. En: http://siteresources.worldbank.org/INTCHILE/Resources/nationalinnovationsysteminchile.pdf; OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2016). "Ley de Educación 18.956: Reestructura el Ministerio de Educación Pública", Proyecto de Ley. En: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30325; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). "Decreto 325: Establece Criterios y Condiciones para Asignar Becas Nacionales de Postgrado, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica". En: www.conicyt.cl/becas-conicyt/files/2012/10/Decreto-335-2010-Becas-Nacionales.pdf; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008). "Decreto Supremo 664: Establece Normas Sobre el Otorgamiento de Becas del Programa Becas Bicentenario de Postgrado para el Año 2009". En: http://portales.mineduc.cl/usuarios/bchile/doc/201206261712260.DECRETO%20664.pdf.

Financiamiento privado para la educación

Los recursos privados juegan un papel clave en el financiamiento del sistema educativo de Chile. De hecho, Chile tuvo la mayor proporción del gasto privado en educación desde básica a superior entre los países de la OCDE en 2012, más del doble del promedio de la OCDE (ver Tabla 1.12). La mayor parte del financiamiento privado proviene de las familias. Adicionalmente, estos gastos privados son subsidiados en Chile a una tasa bastante menor que el promedio de los países de la OCDE. Las tasas de subsidio al gasto privado en Chile son menores que el promedio de la OCDE en todos los niveles de educación (OCDE, 2016c).

Tabla 1.12. Porcentaje del gasto en educación de las familias y todas las fuentes privadas en Chile (2014) y la OCDE (2013)

	Educación primera infancia		Educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria			Educación terciaria			Primaria a terciaria (incluye programas no distribuidos)		
	Privado	Público	Familias	Total privado	Público	Familias	Total privado	Público	Familias	Total privado	Público
Chile	15%	85%	21%	21%	79%	51%	62%	38%	34%	39%	61%
OCDE	19%	81%	7%	9%	91%	21%	30%	70%	12%	16%	84%

Fuente: OCDE (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Uno de los objetivos importantes de la Ley de Inclusión Escolar de 2015 fue poner fin gradualmente al "financiamiento compartido" a nivel escolar. Antes de la aprobación de la Ley de Inclusión Escolar, el financiamiento compartido era una parte muy importante del sistema educativo. Este mecanismo permitió a las escuelas que recibían fondos públicos cobrar aranceles a las familias de los estudiantes inscritos. En la educación obligatoria, Chile comenzó a utilizar el financiamiento compartido en 1993. Esta práctica tuvo el efecto de reducir gradualmente la proporción del financiamiento estatal en estas escuelas.

Dos tercios del gasto en educación superior en Chile provienen de fuentes privadas. Chile fue el primer país latinoamericano en introducir el pago de aranceles para universidades públicas en la década de 1980, y sigue siendo el único país con aranceles por encima de USD 1 000 para los estudiantes de pregrado en las universidades públicas (MINEDUC, 2017). Entre los países de la OCDE, Australia, Japón, Corea y Estados Unidos también tienen altos niveles de financiamiento privado en la educación superior que proviene principalmente de las familias. Sin embargo, solo Japón se acerca a Chile en términos de gasto de las familias (con 51% y 52% respectivamente, en comparación con el promedio de la OCDE de 21%) (OCDE, 2016c).

En el sistema educativo de Chile, los aranceles son más altos a nivel universitario. Esto es cierto incluso en las universidades estatales, aunque en los IP y los CFT representan una proporción mayor de los recursos institucionales (ver Tabla 1.13). Los aranceles aumentaron en todos tipos de instituciones entre 2004 y 2014, con el mayor crecimiento en los CFT y las universidades del CRUCH. En respuesta a los altos costos, el Gobierno chileno ha puesto en marcha numerosos instrumentos de ayuda financiera para estudiantes. Un ejemplo importante de ello es el programa de arancel gratuito, también conocido como Gratuidad, un nuevo programa destinado a eximir a determinados estudiantes del pago de los aranceles en la educación superior (examinado en el Capítulo 4).

Tabla 1.13. Aranceles en las instituciones de educación superior en Chile

Tipo de institución		Arancel en proporción a los ingresos (2013)	Arancel promedio en 2014 (USD)	Cambio en los aranceles entre 2004 y 2014
Universidades del CRUCH	Estatal	49,2%	USD 4 100	+28,5%
	Sin fines de lucro	37,9%		
Universidades privadas		82,3%	USD 4 500	+19,4%
IP		95%	USD 2 000	+6,1%
CFT		93,9%	USD 1 900	+32,1%

Fuente: MINEDUC (2017). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile, Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Además de los aranceles, contribuciones individuales o pagos de préstamos, las instituciones educativas chilenas pueden atraer ingresos privados de otras fuentes. Las escuelas chilenas reciben estos otros fondos privados en una tasa de casi el promedio de la OCDE (OCDE, 2016c). Estos ingresos son menores en el nivel de educación obligatoria, pero ligeramente superiores al promedio en el nivel de educación superior. Muchas instituciones de educación superior cobran honorarios por consultorías y otros servicios, los que representaron el 13,8% de los ingresos totales de estas instituciones en 2013. El Gobierno chileno también ofrece significativas rebajas tributarias por donaciones privadas a instituciones de educación superior. En 2013, estos representaron el 5,3% de los ingresos en las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH y un 0,4% en las universidades del CRUCH (MINEDUC, 2017).

El financiamiento de empresas comerciales y establecimientos privados sin fines de lucro para la I+D en educación superior fue relativamente bajo en Chile en 2013 alcanzando solo el 5,1% (OCDE, 2015c). Sin embargo, las propias instituciones de educación superior financiaron el 28% de la I+D en 2013. Una parte importante de esta cifra puede atribuirse a fuentes privadas, según el desglose del financiamiento general de las instituciones (OCDE, 2015c).

Resultados de aprendizaje de Chile

La educación consiste fundamentalmente en el aprendizaje, es decir, la expansión de lo que las personas saben y pueden hacer. Los sistemas educativos más sólidos del mundo combinan una elevada calidad con una amplia equidad. Analizar los resultados de aprendizaje de niños y adultos proporciona un punto de partida clave para evaluar el desempeño del sistema educativo de Chile.

Desempeño de los estudiantes chilenos en evaluaciones estandarizadas seleccionadas

Los estudiantes chilenos han participado en una serie de evaluaciones internacionales de aprendizaje, entre ellas el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Chile también ha participado en evaluaciones que incluyen el Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (*Trends in International Mathematics and Science Study,* TIMSS), el Estudio Internacional de Alfabetización Computacional y Manejo de Información, (*International Computer and Information Literacy Study,* ICILS), el Estudio Internacional de Progreso en Competencia Lectora (*Progress in International Reading Literacy Study*, PIRLS) y el Estudio Internacional de Educación Cívica y Formación Ciudadana (*International Civic and Citizenship Education Study*, ICCS) (MINEDUC, 2017).

Además de las evaluaciones internacionales de aprendizaje, los estudiantes chilenos también deben rendir una evaluación nacional llamada Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE). Los estudiantes rinden este examen en los niveles de 2°, 4°, 6° y 8° básico, y en los niveles 2° y 3° medio. Los estudiantes chilenos matriculados en todo tipo de establecimientos (incluyendo públicos, particulares subvencionados y particulares pagados) deben rendir el SIMCE (MINEDUC, 2017). El análisis del aprendizaje

de los niños y las niñas en nuestro informe se enfocará principalmente en los resultados de PISA y SIMCE. Los resultados de los estudiantes chilenos en las otras evaluaciones internacionales son generalmente consistentes con los resultados de estas pruebas.

PISA mide las habilidades y conocimientos de los estudiantes en lectura, matemática y ciencias. Se aplica a estudiantes de 15 años en las economías participantes de la OCDE. En 2015, todos los países miembros de la OCDE y también 37 países y economías asociados participaron en PISA (OCDE, 2016m). La prueba estandarizada SIMCE mide los resultados de aprendizaje de los estudiantes y, en particular, si estos han adquirido las habilidades y los conocimientos identificados en el curriculum chileno.

Desempeño general

Los resultados de Chile en PISA y LLECE son los más sólidos de América Latina. Chile tiene el mejor desempeño en lectura, ciencias y matemática entre los países de la región que participaron en PISA. Adicionalmente, Chile ha seguido mejorando significativamente el rendimiento de los estudiantes en lectura a lo largo de los ciclos de PISA. Sin embargo, el rendimiento en ciencias y matemática permaneció prácticamente inalterado a lo largo de los ciclos. Chile obtuvo el mejor desempeño general de América Latina en el LLECE, aunque quedó ligeramente detrás del estado mexicano de Nuevo León en matemática de sexto grado (OCDE, 2016m; UNESCO, 2014). En cuanto al SIMCE, los estudiantes chilenos de cuarto básico mejoraron sus resultados de lectura y matemática entre 2005 y 2014. Además, los estudiantes chilenos de 10 años han mejorado en matemática desde 2003 (MINEDUC, 2017).

Con un rendimiento promedio en PISA de 493 puntos en ciencias, la mayor parte de los países de la OCDE superan a Chile, que obtuvo un rendimiento promedio en ciencias de 447 puntos en PISA 2015. Chile obtuvo el cuarto más bajo rendimiento en PISA 2015 entre los países de la OCDE en lectura y el tercero más bajo en matemática y ciencias, solo superando a México y Turquía (OCDE, 2016l). La brecha de aprendizaje entre Chile y el promedio de la OCDE equivale a aproximadamente un año de escolaridad para la lectura, 1,5 años de escolaridad para ciencias y 2 años de escolaridad para matemática (OCDE, 2016m).

Una comparación entre Chile y otros países con un similar gasto acumulado por estudiante entre 6 y 15 años de edad (menos que USD 50 000 en 2013) también muestra algunas diferencias notables. Chile obtuvo resultados en ciencias similares a Bulgaria, aunque Bulgaria tiene un menor gasto acumulado por estudiante entre 6 y 15 años. Dicho esto, Chile obtuvo mejores resultados que Brasil, a pesar de que ambos países tienen casi el mismo gasto acumulado por estudiante. El gasto acumulado por estudiante de Lituania es 19% más alto que el de Chile, pero los resultados demuestran que los estudiantes lituanos tienen una diferencia en rendimiento de aproximadamente un año adicional de escolaridad respecto de Chile. La diferencia es mucho mayor con China Taipéi. El gasto del país es solo 13% más alto que el de Chile, pero la diferencia en desempeño con Chile es equivalente a tres años adicionales de escolaridad para los estudiantes en China Taipéi (OCDE, 2016l) (Figura 1.2).

Más de un tercio de los jóvenes chilenos de 15 años (35%) se desempeñaron por debajo del Nivel 2 en ciencias en PISA 2015. PISA designa el Nivel 2 como el nivel base de competencia científica requerida para abordar los temas relacionados con las ciencias como un ciudadano crítico e informado. La proporción de estudiantes de Chile que obtuvieron resultados por debajo del Nivel 2 fue significativamente más alta que el promedio de la OCDE de 21% (Figura 1.2) (OCDE, 2016m). Chile también obtuvo un porcentaje superior al promedio de bajo desempeño en lectura (28%). Casi la mitad de los jóvenes chilenos de 15 años (49%) obtuvo resultados por debajo del Nivel 2 en matemática, una cifra que es más del doble del promedio de la OCDE del 23%.

Los resultados PISA muestran que Chile tiene dificultades para potenciar el tipo de personas de alto rendimiento que podrían ayudar a transformar el país en una economía compleja y basada en el conocimiento. Solo el 1,2% de los estudiantes chilenos obtuvo desempeño superior en ciencias, en comparación con el promedio de la OCDE de 7,7% (OCDE, 2016m).

Figura 1.2. Desempeño en ciencias PISA 2015 y gasto por estudiante entre 6 y 15 años de edad

Fuente: OCDE (2016m). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. PISA, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.

La inequidad en la calidad del aprendizaje sigue siendo comparativamente alta entre los niños chilenos

El sistema educativo de Chile refleja las importantes inequidades de la sociedad chilena. Chile es uno de los países participantes en PISA 2015 donde el contexto socioeconómico de los estudiantes influye más en el desempeño. El nivel socioeconómico explicó el 17% de la varianza del desempeño científico de los estudiantes chilenos en PISA 2015. Si bien esta es la sexta cifra más alta entre los países miembros de la OCDE (el promedio de la OCDE fue del 13%) (OCDE, 2016l), la equidad en el desempeño científico ha aumentado significativamente en Chile desde PISA 2006. La Figura 1.3 muestra la diferencia de desempeño entre estudiantes de diferentes orígenes socioeconómicos. Los estudiantes chilenos más desfavorecidos (el 10% más pobre) obtuvieron 145 puntos menos en ciencias que los estudiantes chilenos más favorecidos (el 10% más rico). Esta brecha es ligeramente menor que el promedio de la OCDE de 158 puntos (OCDE, 2016l).

Además, Chile tuvo la segunda proporción más baja de estudiantes resilientes en ciencias de la OCDE. Los estudiantes resilientes son aquellos que superan las expectativas basadas en el rendimiento promedio de su grupo socioeconómico. Solo el 14,6% de los estudiantes desfavorecidos en Chile superaron las desventajas socioeconómicas en su contra y se desempeñaron en los niveles más altos en ciencias, en comparación con el promedio de la OCDE del 29,2% (OCDE, 2016l). Esta proporción se ha mantenido prácticamente inalterada desde la última vez que ciencias fue la principal área examinada por PISA en 2006. Además, los estudiantes chilenos de contextos más favorecidos tuvieron un desempeño inferior al de los estudiantes de contextos socioeconómicos similares en 40 otros países y economías participantes (OCDE, 2016l).

Figura 1.3. Desempeño estudiantil en ciencias por deciles de nivel socioeconómico y cultural (ISEC), PISA 2015

Nota: Los países se presentan en orden ascendente según desempeño estudiantil del cuartil inferior.

Fuente: OCDE (2016l). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education.* PISA, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

En Chile, el 31,3% de las diferencias de desempeño en ciencias se observa entre escuelas y el 50% se observa al interior de las escuelas. En el promedio de la OCDE, el 30,1% de las diferencias de rendimiento se observa entre escuelas y el 69% se observa al interior de ellas. Sin embargo, un porcentaje ligeramente mayor que el promedio de la varianza entre escuelas en el desempeño científico se explica por la condición socioeconómica de los estudiantes y de las escuelas (66,5%, en comparación con el promedio de la OCDE de 62,6%). De la misma manera, el impacto de la condición socioeconómica en el desempeño estudiantil en Chile también es evidente cuando se comparan los puntajes del SIMCE entre quintiles.

El desempeño de los estudiantes de las escuelas públicas municipales de Chile tiende a ser más bajo que el de los estudiantes de establecimientos particulares subvencionados y pagados. Las escuelas públicas municipales atienden a la mayor proporción de estudiantes que viven en condiciones de vulnerabilidad en Chile. Sin embargo, al comparar los puntajes del SIMCE entre estudiantes de condiciones socioeconómicas similares de escuelas públicas municipales y de establecimientos particulares subvencionados, aparecen resultados notables. Las diferencias de rendimiento son pequeñas, inexistentes o muestran un mejor desempeño de los estudiantes de las escuelas públicas municipales (Tabla 1.14). Esto indica que el desempeño escolar en Chile depende más de la condición socioeconómica de sus estudiantes que de la calidad de los servicios educativos que entregan las escuelas o de los tipos de escuela.

Tabla 1.14. Resultados del SIMCE 2013 según dependencia y nivel socioeconómico

4° básico	Comprensión lectora			Matemática		
Nivel socioeconómico	Público municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Público municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Bajo	245	242	n/d	236	227	n/d
Medio-bajo	249	253	n/d	240	245	n/d
Medio	260	266	n/d	250	258	n/d
Medio-alto	282	281	n/d	277	273	n/d
Alto	n/d	294	299	n/d	290	297

8°básico	Comprensión lectora			Matemática		
Nivel socioeconómico	Público municipal	Particular subvencionado	Particular pagado	Público municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
Bajo	237	238	n/d	236	234	n/d
Medio-bajo	238	245	n/d	241	250	n/d
Medio	256	259	n/d	261	267	n/d
Medio-alto	287	274	n/d	300	286	n/d
Alto	n/d	283	289	n/d	299	312

Nota: n/d= Datos no disponibles.

Fuente: MINEDUC (2017). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Las brechas de desempeño entre áreas rurales y urbanas son más marcadas en Chile que en otros países de la OCDE. La OCDE define las ciudades como áreas con más de 100000 habitantes. Las zonas rurales se distinguen por tener menos de 3000 habitantes. Por último, los pueblos se definen como áreas de 3000 a 100000 habitantes. La mayor parte de la población de Chile (87%) vive en áreas urbanas. En PISA 2012, la anterior evaluación PISA, los estudiantes que vivían en ciudades superaron en 73 puntos en matemática a aquellos que vivían en áreas rurales, muy por encima del promedio de la OCDE (36 puntos). Al mismo tiempo, los estudiantes que vivían en pueblos también superaron a los estudiantes de áreas rurales por 59 puntos, lo que también fue más del doble del promedio de la OCDE (25 puntos) (Santiago et al., 2013; OCDE, 2016b). Igualmente, existen diferencias considerables entre provincias en los resultados del SIMCE, que están correlacionadas con los ingresos per cápita de las provincias (Figura 1.4).

Figura 1.4. Resultados promedio del SIMCE por ingresos per cápita

Promedio Puntaje SIMCE

300 290 280 270 260 250 240 230 220 210 200

Santiago
Valparaíso
Elqui
Cordillera
Curicó
Colchagua
Cautín
Concepción
Talca
Biobío
Ñuble
Osorno
Chiloé
Magallanes
Antofagasta
Cardenal Caro
Arauco
Valdivia
San Antonio
Parinacota
Huasco
Choapa
Malleco
Tamarugal

11,7 11,8 11,9 12 12,1 12,2 12,3 12,4 12,5 12,6 12,7

Ingreso promedio de los hogares per cápita en la provincia (escala logarítmica)

Fuente: OCDE (2015b). *OECD Economic Surveys: Chile 2015*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2015-en.

Entre los estudiantes chilenos también hay importantes brechas de rendimiento relacionadas con el género. En PISA 2015, los niños chilenos obtuvieron resultados significativamente más altos que las niñas en ciencias (15 puntos más que el promedio de la OCDE de 4 puntos) y superaron a las niñas en matemáticas (por 18 puntos; en comparación con el promedio de la OCDE de 8 puntos) (OCDE, 2016l). Las niñas chilenas superaron a los niños en lectura (por 12 puntos; en comparación con el promedio de la OCDE de 27 puntos). Los resultados del SIMCE indican que estas diferencias se amplían a medida que los estudiantes crecen (MINEDUC, 2017).

En cuanto a la evidencia nacional, los resultados del rendimiento estudiantil en el SIMCE basados en el tipo de establecimiento muestran que los estudiantes que asisten a establecimientos particulares subvencionados en la educación básica y media obtienen sistemáticamente puntajes más altos que los estudiantes de escuelas públicas municipales en 4° y 8° básico. Dicho esto, estas diferencias desaparecen, en su mayoría, cuando los datos son controlados por antecedentes socioeconómicos de los estudiantes (MINEDUC, 2017). Por último, los estudiantes de establecimientos particulares pagados tienen los mejores resultados del SIMCE dentro del sistema educativo (MINEDUC, 2017).

En la última década, el desempeño de los estudiantes de los dos quintiles más bajos ha aumentado a un ritmo más rápido que el de los estudiantes de los dos quintiles más altos. Desde 2002, el rendimiento de los estudiantes de los dos quintiles más altos se ha mantenido prácticamente sin cambios o ha descendido. Estos cambios en el desempeño representan un mejoramiento en equidad. Al mismo tiempo, el rendimiento sigue siendo bajo según los estándares nacionales e internacionales para los estudiantes en todo el espectro socioeconómico. Además, aunque se redujo ligeramente, la tendencia a la inequidad en los resultados de los estudiantes basada en la condición socioeconómica ha permanecido inalterada durante la última década.

RESULTADOS DE APRENDIZAJES ENTRE ADULTOS CHILENOS

El Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies,* PIAAC) de la OCDE realiza su Evaluación de Competencias de Adultos (*Survey of Adult Skills*) para evaluar la capacidad de los adultos (entre 16 y 65 años) en comprensión lectora, razonamiento matemático y resolución de problemas en contextos informáticos. La Evaluación de Competencias de Adultos también recopila información sobre el uso de otras habilidades por parte de los participantes, el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la vida laboral en general (OCDE, 2016h). La comprensión lectora, el razonamiento matemático y la resolución de problemas

son consideradas “habilidades clave para el procesamiento de la información”, necesarias para la plena integración y participación en el mercado laboral, la educación y la capacitación, y la vida social y ciudadana. Los datos de Chile se recogieron entre abril de 2014 y marzo de 2015. A partir de 2016, se dispone de datos para 28 países y economías miembros de la OCDE y 5 países asociados.

En la segunda ronda de la Evaluación de Competencias de Adultos (aplicada durante 2014-2015), los adultos chilenos obtuvieron los resultados promedio más bajos en comprensión lectora y razonamiento matemático entre los países participantes de la OCDE en todos los niveles educativos (OCDE, 2016h). Con 15%, la proporción de adultos chilenos que obtienen el Nivel 2 o 3 en términos de resolución de problemas en entornos informáticos es inferior a la mitad del promedio de la OCDE del 31% (OCDE, 2016h). Chile también tiene una de las mayores brechas entre los niveles más bajos y los más altos de comprensión lectora y razonamiento matemático, con una diferencia de 73 puntos en comprensión lectora y de 82 puntos en razonamiento matemático. Estas brechas superan los promedios de la OCDE de 62 puntos de diferencia en la comprensión lectora y 68 puntos en el razonamiento matemático. Chile está solo detrás de Israel y Singapur en estas medidas (OCDE, 2016h).

El Nivel 1 de la Evaluación de Competencias de Adultos corresponde a la capacidad de utilizar aplicaciones tecnológicas ampliamente disponibles y conocidas, como el correo electrónico (*e-mail*) y un navegador web. Los adultos que obtienen puntajes en el Nivel 1 también son capaces de resolver problemas sencillos con pocos pasos, utilizar razonamiento simple y navegar poco o nada en aplicaciones (como un software de correo electrónico o un navegador web) (OCDE, 2016n). La mayoría de los adultos en Chile tienen un nivel de comprensión lectora (53,4%) y razonamiento matemático (61,9%) igual o inferior al Nivel 1. Esto significa que la mayoría de los adultos chilenos solo pueden completar tareas cortas y simples de lectura u operaciones básicas de matemáticas (OCDE, 2016h). Estas son las cifras más deficitarias en la OCDE, y están muy por encima de los promedios de 18,9% en comprensión lectora y 22,7% en razonamiento matemático (OCDE, 2016h). Con 26,8%, Chile tiene la proporción más alta de adultos que obtuvieron puntajes por debajo del Nivel 1 en la resolución de problemas en entornos informáticos; el promedio de la OCDE es 14,2% (OCDE, 2016h).

Para obtener un puntaje “competente” en la Evaluación de Competencias de Adultos, las personas deben obtener un puntaje de Nivel 3 o superior. Chile tiene la proporción más baja de adultos competentes en razonamiento matemático (11,9%). El país solo está por delante de Turquía en la OCDE en cuanto a la comprensión lectora (14,5%). Chile se encuentra muy por debajo de los respectivos promedios de la OCDE en cuanto a razonamiento matemático (43%) y comprensión lectora (46%) (OCDE, 2016h).

La asociación entre bajo rendimiento en comprensión lectora o razonamiento matemático y bajos niveles de educación es más marcada en Chile que en cualquier otro país de la OCDE (OCDE, 2016h). Un bajo rendimiento se define como puntuaciones en o por debajo del Nivel 1 en la Evaluación de Competencias de Adultos. Un bajo nivel educacional se define como estudios inferiores a la educación media en comparación con la educación terciaria completa. Un bajo nivel educacional de los padres (es decir, ninguno de los padres alcanzó la educación media, en contraste con que al menos uno de ellos tiene educación superior) está altamente asociado con el bajo desempeño. Dicho esto, estos efectos son mitigados en gran medida cuando los datos son controlados por otras características socioeconómicas (OCDE, 2016h). Entre los adultos sin educación media, el 87% obtuvo puntajes en comprensión lectora igual o inferior al Nivel 1. Esto es importante, dado que estos adultos constituyen el 32% de la población total, la tasa más alta entre los países y economías participantes de la OCDE y asociados. Chile tiene la tercera mayor diferencia de la OCDE en comprensión lectora entre personas con educación superior y con menos que educación media. Por último, Chile tiene la segunda mayor diferencia por género en comprensión lectora y razonamiento matemático de la OCDE, que es a favor de los hombres en ambos casos. La diferencia de género en Chile en comprensión lectora es de 7,6 puntos y en razonamiento matemático es de 21 puntos. Los promedios de la OCDE en la brecha de género son de 2,1 puntos para comprensión lectora y de 12,2 puntos para razonamiento matemático (OCDE, 2016h).

Si bien puede parecer útil comparar los resultados de Chile en comprensión lectora del PIAAC con los resultados de la Encuesta Internacional sobre la Alfabetización de Adultos (*Adult Literacy Survey,* IALS), concluida en los años noventa, los resultados no cuentan la historia completa. Chile no muestra mejoría (de hecho, los resultados han disminuido de 222,73 puntos a 220,15 puntos), pero esta modesta diferencia entre los resultados no es suficiente para sacar conclusiones significativas (OCDE, 2016h). El hecho de que Chile tiene la cuarta diferencia más alta en comprensión lectora entre personas de 25 a 34 años y de 55 a 65 años (41,37 puntos) sugiere que las competencias pueden estar mejorando. Dicho esto, esta brecha también podría explicarse por otros factores, como el deterioro de las capacidades (OCDE, 2016h). La diferencia también se reduce considerablemente (hasta 19,5 puntos; en comparación con el promedio de la OCDE de 15,6 puntos) cuando se ajusta por nivel educacional, lo que puede indicar que gran parte de la mejora en las competencias de trabajadores más jóvenes se debe a la mayor escolarización más que a un mejoramiento en educación y otros factores (OCDE, 2016h).

El contexto de este informe

Un sistema con una amplia pero decreciente cobertura y persistentes inequidades

Este capítulo ha presentado un panorama general del sistema educativo de Chile. Los resultados de aprendizaje descritos anteriormente indican lo que le falta a Chile para construir un sistema educativo que pueda equipar a los chilenos para desarrollar todas sus potencialidades y competir en el siglo XXI. Sin embargo, este panorama de bajo desempeño contradice el destacable compromiso con la reforma que Chile ha demostrado durante los últimos 25 años.

El Gobierno democrático que llegó al poder en 1990, después de 17 años de dictadura militar, heredó un sistema educativo con bajo rendimiento y uno de los más desiguales del mundo. El sistema estuvo fuertemente inspirado en principios orientados al mercado. Los mecanismos para establecer objetivos que impulsaran un mejoramiento continuo en todo el sistema estuvieron en gran medida ausentes.

Durante la dictadura, la educación obligatoria fue dejada en manos de las municipalidades y las propias escuelas, a pesar de que en los hechos el Gobierno no les proporcionó fondos suficientes, capacitación, apoyo ni mecanismos de rendición de cuentas. Se incentivó la creación de escuelas privadas financiadas con fondos públicos (establecimientos particulares subvencionados). El régimen otorgó a estas escuelas el derecho de operar como entidades con fines de lucro. También desarrolló un sistema de *vouchers* para asignar recursos a los establecimientos según el número de estudiantes que estas atrajeran. Las escuelas y municipalidades contrataron a proveedores externos certificados, pero generalmente sin regulación, para que realizaran jornadas de desarrollo profesional con los docentes y prestaran apoyo al establecimiento.

La educación superior fue igualmente atomizada. El Gobierno fragmentó las principales universidades tradicionales. La desregulación en términos de financiamiento y de control de calidad permitió una proliferación masiva de proveedores privados. La indagación académica fue severamente reprimida.

Para mantener la cohesión política en el país, el nuevo Gobierno democrático decidió impulsar su agenda de cambio educativo dentro de las restricciones de la estructura existente. Esto significó que la legislación educacional, la estructura ministerial y el sistema educativo, drásticamente descentralizado y privatizado, no fueron modificados. Aun así, entre 1990 y 2004 se registraron avances considerables. Entre los indicadores de este progreso se incluye: un aumento al triple tanto del gasto de educación como del salario de los docentes, la creación de la jornada escolar completa, una reforma curricular integral, el desarrollo de programas de discriminación positiva (programas que apuntan a mejorar las oportunidades educacionales para las comunidades y escuelas más desfavorecidas) y un destacable compromiso para continuar con los esfuerzos de reforma educativa independientemente de la afiliación política del presidente en ejercicio. Estos esfuerzos produjeron resultados reales. La matrícula en la educación básica, media y superior aumentó sustancialmente, como también las tasas de finalización de estudios, mientras que descendieron las tasas de deserción escolar y de repitencia.

En otras áreas, no obstante, el progreso fue variable. Chile experimentó ligeras mejoras en el desempeño de los estudiantes y una ligera reducción de la brecha de rendimiento entre escuelas municipales y particulares subvencionadas entre 1990 y 1995. Sin embargo, el desempeño de los estudiantes permaneció relativamente estable entre 1996 y 2002, y las brechas de rendimiento se ampliaron (OCDE, 2004).

Nuevas perspectivas de una nueva generación

El movimiento conocido comúnmente como la "Revolución Pingüina" de 2006, liderado por estudiantes secundarios, y un nuevo movimiento estudiantil en 2011, liderado por estudiantes universitarios, precipitaron las actuales reformas educativas de Chile. El movimiento del año 2011 fue considerado uno de los más "masivos y originales movimientos sociales" de los últimos años en América Latina (Salinas y Fraser, 2012). Fue el resultado de unos cuantos factores: una combinación entre una movilización de protesta dada la disparidad en el acceso y en la calidad de la educación, por una parte, y la conciencia crítica y aspiraciones más elevadas en relación con el sistema educativo, por otra (Salinas y Fraser, 2012).

Los chilenos percibieron las desigualdades en el sistema educativo como un reflejo de desigualdades sociales más amplias, generadas por las políticas orientadas al mercado que se implementaron durante la dictadura (Durán Migliardi, 2012; Bellei y Cabali, 2013). A medida que la educación se expandió a sectores de la población históricamente excluidos, los estudiantes chilenos acrecentaron sus expectativas de igualdad de oportunidades para una educación de calidad. Sin embargo, estas expectativas permanecieron insatisfechas por el sistema educativo. El cambio generacional a una joven "generación que nació sin miedo" (porque no había experimentado directamente las consecuencias de la dictadura) también contribuyó a las singulares condiciones que produjeron estos movimientos (Salinas y Fraser, 2012; Ouviña, 2012).

Tras la "Revolución Pingüina", el Gobierno chileno creó el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que reunió a representantes de distintos sectores, incluidos universidades, académicos, representantes estudiantiles, el Congreso y municipalidades. Este consejo asesor acordó un conjunto de principios comunes (CAPCE, 2006):

- La existencia de la educación pública y privada en Chile es parte de las fortalezas del sistema; estas modalidades no son antagónicas y, por lo tanto, es importante generar propuestas que fortalezcan la educación impartida en ambas modalidades educativas.
- Las políticas de mejoramiento educativo deben tener a la escuela en el centro y deben incluir un proceso participativo con los estudiantes y sus familias.
- Los profesores y los directivos son los actores clave, por lo que debe ser prioritario proponer políticas para atraerlos, formarlos (mejorar la formación inicial y continua) y retenerlos en el sistema educativo.
- Las escuelas necesitan un adecuado financiamiento para proporcionar una educación de alta calidad, por lo que deben aplicarse mecanismos más equitativos en orden de corregir las inequidades en el financiamiento entre los municipios debido a factores como el copago (financiamiento compartido por las familias).
- El Gobierno debe garantizar que no se produzca discriminación arbitraria en los establecimientos educativos e introducir incentivos para reforzar la inclusión social. Asimismo, el Gobierno debe reducir el riesgo de segregación social mediante el financiamiento diferenciado y la búsqueda de otros instrumentos apropiados.
- Se necesitan cambios sustanciales en el marco legal educativo, comenzando con una reforma urgente de la LOCE, para darle legitimidad y garantizar el derecho a la educación.

Basándose en estos principios rectores, el Consejo formuló recomendaciones en diez áreas: 1) marco regulatorio; 2) calidad de la educación; 3) aseguramiento de la calidad; 4) administración del sistema público de educación escolar; 5) financiamiento de la educación; 6) estructura de los ciclos escolares y currículum; 7) docentes; 8) establecimientos educativos; 9) educación técnico-profesional, y 10) educación superior. El Gobierno chileno está implementando actualmente numerosas reformas basadas en estas áreas y temas.

Una importante reforma legislativa, especialmente en los niveles previos a la educación superior, ha incluido la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de 2006, la Ley General de Educación (LGE) de 2009 (MINEDUC, 2009), que reemplazó la LOCE, la Ley de Calidad y Equidad de la Educación de 2011, la Ley de Inclusión Escolar de 2015 y la ley de 2016 para la creación del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente (MINEDUC, 2016b).

La actual agenda educativa

Las reformas educativas que están siendo implementadas durante la redacción de este informe abarcan desde la educación parvularia hasta la educación superior, y pueden ser resumidas de la siguiente manera (MINEDUC, 2017):

- **Educación parvularia**. El Gobierno actual busca fortalecer el sistema de educación parvularia mediante la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia. El Gobierno también está actualizando el currículum, estableciendo estándares de calidad, incrementando la capacidad de cobertura, mejorando la enseñanza y adoptando nuevos estándares para infraestructura. Otro elemento importante relacionado con educación parvularia es que los educadores de párvulos serán ahora considerados parte del cuerpo docente general. Esto les proporcionará oportunidades de promoción profesional y mayores posibilidades de desarrollo y apoyo profesional.
- **Educación general**. En la educación obligatoria, el Gobierno está emprendiendo reformas que abordan diferentes aspectos del sistema:
  - **Inclusión**. Esta reforma apunta a reducir la segregación, principalmente poniendo fin a los mecanismos de copago (financiamiento compartido pagado por los padres), proporcionando mayores recursos públicos a la Subvención Escolar Preferencial, terminando gradualmente con la selección de estudiantes por parte de las escuelas que reciben fondos públicos y permitiendo el desarrollo de programas especiales que pueden realizar procesos de selección en hasta un 30% de sus estudiantes (por ejemplo, proyectos educativos asociados a artes, deportes o excelencia académica). Adicionalmente, esta reforma dota a las escuelas de mayor autonomía para desarrollar sus proyectos educativos, solicita que las familias adhieran al proyecto educativo en el cual estén inscritos sus hijos, pone fin a la posibilidad de generar utilidades en los establecimientos que reciben asignaciones públicas y prohíbe la expulsión de estudiantes por razones académicas, políticas, ideológicas u otras. La implementación de esta ley será supervisada durante un período de cuatro años (entre 2016 y 2020).
  - **Desarrollo profesional docente**. El Nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente tiene un plan de implementación de 10 años (entre 2016-2026). Su objetivo es fortalecer la formación inicial de los docentes, en primer lugar, elevando gradualmente las barreras de entrada a la profesión mediante el puntaje requerido en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). En segundo lugar, establece el requisito de acreditación para las universidades que imparten el programa inicial de formación para profesores. Los estudiantes de pedagogía también tendrán que rendir pruebas diagnósticas al comenzar y al finalizar sus estudios. La reforma establece trayectorias profesionales para todos los docentes de establecimientos que reciben subsidios públicos (desde educación parvularia hasta educación media), con una nueva progresión de cinco etapas que equipara el incremento del salario con el incremento de responsabilidades, así como también un programa de inducción para los profesores principiantes. El salario de los profesores también aumentará entre un 30% y un 100%, dependiendo de la etapa de la carrera. Se entregarán bonos adicionales a los docentes que trabajen en establecimientos desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico. El tiempo no lectivo para la preparación de clases también se incrementará al 30% del tiempo total de trabajo en 2017 y al 35% en 2019. La reforma también tiene como objetivo mejorar la formación continua de los docentes, por ejemplo, mediante comités locales de desarrollo profesional docente. El Gobierno espera que conducir la formación docente de esta manera permitirá comprender las necesidades locales de capacitación y coordinar las ofertas con sostenedores, autoridades locales y universidades.

- **Calidad**. El Plan de Aseguramiento de la Calidad de la Educación 2016-2019 (iniciado en 2016) apunta a estructurar y coordinar el SAC. Los objetivos principales de este plan incorporan: 1) el desarrollo e implementación de estrategias por parte de las escuelas de acuerdo con su Plan de Mejoramiento Educativo (PME) y otras herramientas disponibles; 2) proveer a todos las escuelas con acceso continuo al Sistema de Apoyo y Fortalecimiento de Capacidades para el Mejoramiento Educativo; y 3) proporcionar a los actores educativos del sistema información útil, pertinente y contextualizada, así como herramientas y recursos para ayudarlos a mejorar sus escuelas.
- **Nueva educación pública**. Esta reforma, que estaba siendo debatida en el Congreso durante la preparación de este informe, tiene por objeto crear y consolidar un sistema nacional de educación pública mediante el desarrollo de unos 70 Servicios Locales de Educación. Estos servicios educativos estarán encargados de los aspectos técnico-pedagógicos, así como de los asuntos administrativos y financieros relacionados con las escuelas y los jardines infantiles y salas cuna gestionados por los municipios. Los Servicios Locales de Educación estarán compuestos por equipos específicos definidos independientemente de los ciclos políticos locales y nacionales. Sus principales áreas de trabajo incluirán: aprendizaje de los estudiantes, calidad docente, implementación e innovación curricular, entornos escolares y desarrollo de herramientas para diferentes contextos. También se encargarán de vincular la educación con el contexto social y el desarrollo de habilidades específicas (artísticas, técnicas u otras) que puedan ser necesarias a nivel regional y que puedan ser vinculadas con la educación superior. Los Servicios Locales de Educación pueden establecer alianzas con instituciones de educación superior o representantes del mercado laboral, a fin de fortalecer la calidad de la educación técnico-profesional. Además, un consejo local de educación pública creado en cada uno de estos Servicios Locales de Educación procurará reunir a una amplia gama de representantes de la comunidad educativa. Los Servicios Locales de Educación recibirán financiamiento directo y tendrán autonomía financiera para su distribución.

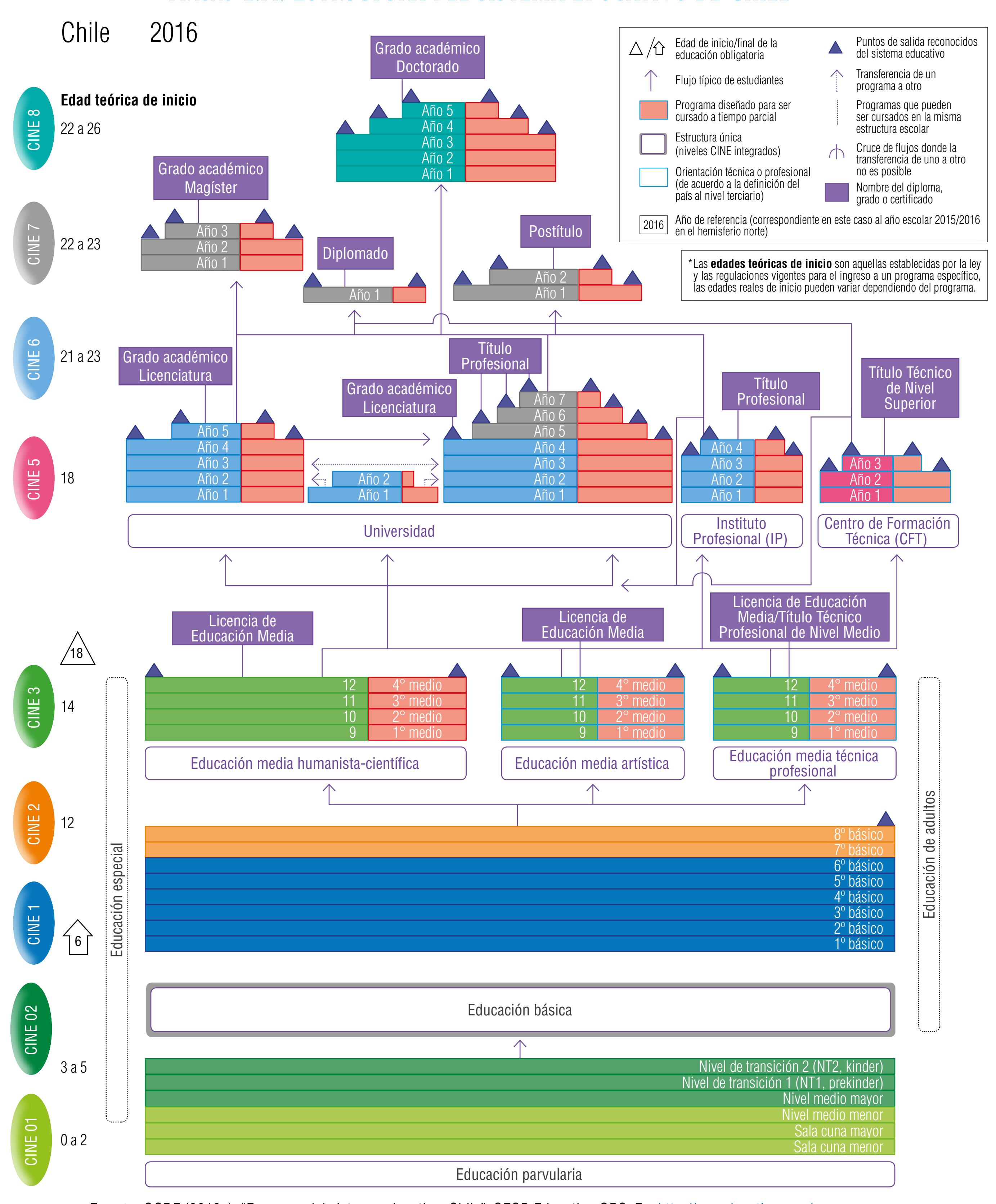
- **Formación técnico-profesional (FTP)**. La Política Nacional de Formación Técnico-Profesional tiene como propósito desarrollar un Sistema de FTP que se vincule mejor con las necesidades sociales, productivas y laborales de cada región y del país en general. La política de FTP también establece contactos con empresas e instituciones de formación. Cuatro elementos clave definen esta política: 1) aumentar la calidad de la FTP a través de la creación de 15 centros de formación técnica (CFT estatales) en todo el país, las evaluaciones de aprendizaje en las instituciones de educación media técnico profesional y las orientaciones generales para el equipamiento necesario para cursos específicos; 2) focalizarse en la competitividad, el emprendimiento y la innovación mediante la creación tanto de centros de aprendizaje técnico como de un marco de cualificaciones para la FTP; 3) mejorar trayectorias educacionales y laborales (a través del Programa Más Capaz, el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo o PACE y el Programa Técnicos para Chile), así como forjar una mayor articulación entre la FTP de la educación media y los CFT regionales; 4) mejorar la gobernanza del sistema de FTP mediante la definición de un marco institucional en el Ministerio de Educación, la creación de un Consejo Asesor de FTP y la creación de directorios públicos y privados en los centros de formación técnica estales.
- **Educación superior**. La prioridades de la educación superior incluyen: 1) reestructurar la gobernanza del sistema de educación superior mediante la nueva Subsecretaría de Educación Superior, que supervise la educación superior y la FTP a nivel terciario, así como la Superintendencia de Educación Superior; 2) fortalecer los procesos del aseguramiento de la calidad, por ejemplo, con la creación de un SAC para la educación superior; 3) mejorar la equidad, principalmente mediante la exención del pago de aranceles para los estudiantes que provienen de entornos desfavorecidos (sujeto a los ingresos estatales como porcentaje del PIB); 4) fortalecer la educación superior pública en regiones mediante la creación de universidades estatales en las regiones de O'Higgins y Aysén, la creación de CFT estatales y el fortalecimiento de la colaboración entre las universidades estatales y el Estado, además de reformar los cuerpos directivos al interior de las universidades; y 5) reformar las estructuras de financiamiento para mejorar la calidad y la equidad. Otros elementos más recientes de esta reforma incluyen los

esfuerzos para fortalecer la investigación en las universidades y la creación de un organismo encargado del proceso de cierre de universidades debido, por ejemplo, a factores financieros, académicos u otros factores importantes.

En los siguientes capítulos de este informe se revisarán estas iniciativas y las fortalezas y desafíos actuales del sistema educativo de Chile. Nuestro análisis tiene como objetivo identificar los caminos hacia una mayor calidad y equidad. El Capítulo 2 examina específicamente las estructuras y prácticas que mejoran los logros de los estudiantes mediante oportunidades equitativas en la educación obligatoria. El Capítulo 3 considera cómo apoyar al mejoramiento del desempeño de las profesiones docentes y de los directivos escolares. El Capítulo 4 examina cómo el sistema de educación superior de Chile puede ayudar al país a desarrollar una economía basada en el conocimiento. El Capítulo 5 se focaliza en cómo la educación y la formación técnico-profesional pueden apoyar de mejor manera la transición exitosa de estudiantes hacia la fuerza laboral. Finalmente, el Capítulo 6 explora cómo el Gobierno chileno puede avanzar hacia una visión de mejoramiento educativo en todo el sistema de educación.

Es la opinión de la OCDE que Chile ha demostrado un compromiso impresionante con el fortalecimiento de la educación desde el año 2004; compromiso que se ha traducido en un progreso considerable. Sin embargo, está claro que aún queda mucho trabajo por hacer para alcanzar la excelencia y la equidad en todo el sistema educativo de Chile. Para establecer las condiciones de un crecimiento económico y social inclusivo, Chile puede y debe lograr una visión estratégica de cómo debiese ser su sistema educativo. El Gobierno chileno también debe continuar desafiando las prácticas y estructuras anticuadas que circunscriben el potencial de su pueblo, y fomentar transformadoras oportunidades de aprendizaje para todos.

Anexo 1.A. Estructura del sistema educativo de Chile



Fuente: OCDE (2016n). "Esquema del sistema educativo: Chile". OECD Education GPS. En: http://gpseducation.oecd.org CountryProfile?primaryCountry=CHL.http://gpseducation.oecd.org/Content/MapOfEducationSystem/CHL/CHL_2011_LL.pdf.

Referencias

- **Banco Mundial** (2016a). “Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population)”. *World Bank Data*. En: http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC/countries/CL?display=graph (Consultado 13 de julio de 2016).
- **Banco Mundial** (2016b). “World Development Indicators: Population dynamics”. *World Development Indicators*. En: http://wdi.worldbank.org/table/2.1 (Consultado 20 de julio de 2016).
- **Banco Mundial** (2008). *Chile: Toward a Cohesive and Well Governed National Education System*. World Bank Publishing.
  En: http://siteresources.worldbank.org/INTCHILE/Resources/nationalinnovationsysteminchile.pdf.
- **Bellei, C. y C. Cabalin** (2013). “Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-oriented Educational System”. *Current Issues in Comparative Education*, Vol. 15/2, Columbia University, Nueva York, pp. 108-123..
- **Bertram, T. et al.** (2016). *Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries: Findings from IEA’s Early Childhood Education Study*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Hamburg. En: www.iea.nl/fileadmin/user_upload/Publications/Electronic_versions/ECES-policies_and_systems-report.pdf.
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile** (2016). “Ley 18.956: Reestructura el Ministerio de Educación Pública – Proyecto de Ley”. Ministerio de Educación de Chile (última modificación 30.08.16). En: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30325.
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile** (2012). “Decreto 325: Establece Criterios y Condiciones para Asignar Becas Nacionales de Postgrado, de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICyT), Año 2010”. Ministerio de Educación de Chile (última modificación 07.09.2012), Santiago. En: www.conicyt.cl/becas-conicyt/files/2012/10/Decreto-335-2010-Becas-Nacionales.pdf.
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile** (2008). “Decreto Supremo 664: Establece Normas Sobre el Otorgamiento de Becas del Programa Becas Bicentenario de Postgrado para el Año 2009". Ministerio de Educación de Chile (última modificación 29.12.2008), Santiago.
  En: http://portales.mineduc.cl/usuarios/bchile/doc/201206261712260.DECRETO%20664.pdf.
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile** (2007). “Decreto 416: Aprueba Reglamento de Programa Nacional de Becas de Postgrado”. Ministerio de Educación de Chile (última modificación 21.03.2007), Santiago. En: www.conicyt.cl/becas-conicyt/files/2012/10/DECRETO-29-1988-BECAS-CONICYT.pdf.
- **CAPCE** (2006). "Informe Final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación". Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (CAPCE), Santiago.
  En: http://unicef.cl/web/informe-final-del-consejo-asesor-presidencial-para-la-calidad-de-la-educacion/ (Consultado 8 de noviembre de 2017).
- **CNED** (2017). “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINACES)”. Consejo Nacional de Educación (CNED), Santiago. En: www.cned.cl/sistema-nacional-de-aseguramiento-de-la-calidad-de-la-educacion-superior-sinaces (Consultado 30 de junio de 2017).
- **CNP** (2017). Comisión Nacional de Productividad.
  En: http://www.comisiondeproductividad.cl/ (Consultado 8 de noviembre 2017).
- **Contraloría General de la República** (2015). "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior". Contraloría General de la República, División de Análisis Contable, Área de Empresas Públicas y Universidades, Santiago. En: www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2016/Archivos/0104 (Consultado 24 septiembre de 2017).

- **Durán Migliardi, C.** (2012). “El acontecimiento estudiantil y el viraje del proceso sociopolítico chileno”, en OSAL Observatorio Social de América Latina, No. XIII/31, CLACSO, Buenos Aires. En: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120417105250/OSAL31.pdf.
- **Fierro, P. y C. Cáceres** (2016). “Gasto fiscal bordea el 24% del PIB, el nivel más alto en al menos 26 años”. *La Tercera*, Santiago, 15 junio de 2016. En: www.latercera.com/noticia/negocios/2016/06/655-685063-9-gasto-fiscal-bordea-el-24-del-pib-el-nivel-mas-alto-en-al-menos-26-anos.shtml (Consultado 5 octubre de 2017).
- **FEM** (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Foro Económico Mundial, Ginebra. En: hhttp://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.
- **FEM** (2014). “The Global Gender Gap Index 2014”. Foro Económico Mundial. En: https://widgets.weforum.org/gender-gap-2014/.
- **MINEDUC** (2017). “Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016”. Reporte Nacional de Chile, Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2016a). “Plan de Aseguramiento de la Calidad Escolar 2016-2019”. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Ministerio de Educación de Chile, junio 2016, Santiago. En: www.revistadeeducacion.cl/plan-de-aseguramiento-de-la-calidad-escolar-2016-2019/.
- **MINEDUC** (2016b). “Ley 20.903: Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica Otras Normas” Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1087343 (Consultado 17 octubre de 2017).
- **MINEDUC** (2009). “Ley 20.370: Ley General de Educación”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/ BCN, Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: http://bcn.cl/1m0i2 (Consultado 2 de febrero de 2016).
- **Ministerio de Desarrollo Social** (2015). “Casen 2013: Pueblos indígenas, Síntesis de Resultados”. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Ministerio de Desarrollo Social, 15 marzo 2015. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia** (2005). “Constitución Política de la República de Chile; Constitución 1980”. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago. En: http://bcn.cl/1lzdy (Consultado 2 febrero 2016).
- **OCDE** (2017). *Income Inequality (indicator)*. OECD Data. En: https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm (Consultado 21 de agosto de 2017).
- **OCDE** (2016a). "Public Research Centres and the Knowledge Triangle: The Case of Chile". DSTI/STP/TIP(2015)4/FINAL, OECD Working Party on Innovation and Technology Policy. En: www.cnid.cl/wp-content/uploads/2016/01/DSTI_STP_TIP2015-informe-final-OCDE.pdf.
- **OCDE** (2016b). *Chile: Policy Priorities for Stronger and more Equitable Growth*. OECD Publishing; París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264251182-en.
- **OCDE** (2016c). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.
- **OCDE** (2016d). *Promoting Productivity for Inclusive Growth in Latin America*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264258389-en.

- **OCDE** (2016e). “Domestic product”. *OECD Data*. En: https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm (Consultado 13 de junio de 2016).
- **OCDE** (2016f). “Chile”, in *OECD Economic Outlook*, Vol. 2016/1: Preliminary version, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-1-9-en.
- **OCDE** (2016g). *OECD Regions at a Glance 2016*. OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm.
- **OCDE** (2016h). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Skills Studies, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en.
- **OCDE** (2016i). “Fertility Rates”. *OECD Data*. En: https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm (Consultado 20 de julio de 2016).
- **OCDE** (2016j). Young Population (indicator). *OECD Data*. En: https://data.oecd.org/pop/young-population.htm (Consultado 20 de julio de 2016).
- **OCDE** (2016k). “Population”. *OECD Data*. En: https://data.oecd.org/pop/population.htm (Consultado 20 de julio de 2016).
- **OCDE** (2016l). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. PISA, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.
- **OCDE** (2016m). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. PISA, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.
- **OCDE** (2016n). “Chile – Country Note”. *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Skills Studies, OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/chile/Skills-Matter-Chile.pdf.
- **OCDE** (2016o). “Esquema del sistema educativo: Chile”. *OECD Education GPS*. En: http://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=CHL. http://gpseducation.oecd.org/Content/MapOfEducationSystem/CHL/CHL_2011_LL.pdf.
- **OCDE** (2015a). *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/growth-2015-en.
- **OCDE** (2015b). *OECD Economic Surveys: Chile 2015*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2015-en.
- **OCDE** (2015c). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015 – Innovation for Growth and Society*. OECD, Publishing, París. En: www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9215031e.pdf?expires=1470325481&id=id&accname=guest&checksum=3C05848552C44D90BA2BCE4B3E9B2B97.
- **OCDE** (2014a). *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2014-en.
- **OCDE** (2014b). *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*. OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/inclusive-growth/All-on-Board-Making-Inclusive-Growth-Happen.pdf.

- **OCDE** (2013). *Quality Assurance in Higher Education in Chile*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264190597-en.
- **OCDE** (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en
- **OCDE** (2004). *Reviews of National Policies for Education: Chile* 2004. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264106352-en.
- **OCDE/Banco Mundial** (2010). *Higher Education in Regional and City Development*, *Bio Bio Region, Chile*. OECD Publishing, París. En: https://www.oecd.org/chile/46340678.pdf.
- **OCDE/Banco Mundial** (2009). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile* 2009. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264051386-en.
- **Olaberría, E.** (2016). "Bringing all Chileans on board". *OECD Economics Department Working Papers*, N°. 1289, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/5jm0xdx0b06g-en.
- **Ouviña, H.** (2012). "Somos la generación que perdió el miedo", en OSAL Año XIII, N° 31, CLACSO, Buenos Aires. En: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120417105250/OSAL31.pdf.
- **Romer, P.** (1990). "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*, Vol. 98/5, Part 2, pp. 71-102. En: http://pages.stern.nyu.edu/~promer/Endogenous.pdf.
- **Salinas, D. y P. Fraser** (2012). "Educational Opportunity and Contentious Politics: The 2011 Chilean Student Movement". *Berkeley Review of Education*, Vol.3/1, University of California Berkeley Graduate School of Education, Berkeley, CA, pp.17-47. En: http://escholarship.org/uc/item/60g9j416.
- **Santiago, P. et al.** (2017). OECD *Reviews of School Resources: Chile, 2017*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264285637-en.
- **Santiago, P. et al.** (2013), *Teacher Evaluation in Chile 2013*. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en.
- **UNESCO** (2014). "Primera Entrega de Resultados – Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo". Oficina de Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago.
- **Venables Brito, J.P. y P. Carrasco Páez** (2012). "Formación Técnica y Desarrollo Productivo en Chile: Estudio acerca de la pertinencia de la Formación Técnica de Nivel Superior en relación con la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad". *Revista Gestión de las Personas y Tecnología*, Vol. 5/13, Universidad de Santiago de Chile, Santiago. En: www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/revistagpt/article/view/607.

PARTE 2

MEJORES BASES PARA EL APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES EN CHILE

Capítulo 2

Fortalecer la calidad y equidad en la educación de la primera infancia y en las escuelas chilenas

Las buenas escuelas y la buena educación de la primera infancia son cruciales para la prosperidad y la democracia. Un buen sistema educativo chileno debiera ofrecer oportunidades de participación social y económica, y de ciudadanía activa a todas las personas que habitan en Chile. Debiese generar cohesión social y crecimiento económico que pueda beneficiar a todos los miembros de la comunidad. El presente capítulo analiza las estructuras y prácticas para mejorar la gestión de los estudiantes, de las escuelas y del sistema educativo en Chile. Aborda la necesidad de Chile de continuar sus esfuerzos para ofrecer mejores oportunidades de educación de calidad a todos los estudiantes a través de: 1) el fortalecimiento de la calidad de todo el sistema mediante una estrategia coherente y evolutiva de aprendizaje para el futuro; 2) el fortalecimiento de un ambiente inclusivo en todo el sistema abordando procesos y estructuras; 3) el apoyo a los resultados exitosos de todos los niños y niñas de todos los orígenes étnicos mediante la identificación, promoción y supervisión de estructuras, actitudes y prácticas; 4) el aseguramiento de oportunidades de acceso a una buena educación y cuidado desde la más temprana edad; y 5) la unificación y el fortalecimiento del sistema de educación pública como una organización de aprendizaje.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Introducción

Una buena educación a edad temprana en la vida de los estudiantes es necesaria para alcanzar el potencial de un país para un crecimiento inclusivo. Tal como se analizó en el Capítulo 1, una buena educación se relaciona con democracias más participativas, mejores oportunidades laborales e incluso mejor salud y mayor satisfacción de vida de las personas (OCDE, 2016a). Un buen sistema educativo chileno debiese ofrecer oportunidades para la participación social y económica, y para el ejercicio de una ciudadanía activa a todas las personas que habitan Chile. Eso también debiese contribuir a construir cohesión social y crecimiento económico que pueda beneficiar a todos los miembros de la comunidad.

Una buena educación implica tanto calidad como equidad. Calidad se refiere a proporcionar a los estudiantes un alto nivel de competencias que les serán útiles más adelante en sus vidas. La equidad en educación significa que las circunstancias personales o sociales de los estudiantes, como género, origen étnico o entorno familiar, no les impiden alcanzar su potencial educativo. Por consiguiente, una buena educación consiste en asegurar que todos los estudiantes logren su máximo potencial como personas, profesionales y ciudadanos. La evidencia muestra que cuanto antes invierta un gobierno en educación, mayor será el beneficio para las personas y la sociedad. Apoyar a los estudiantes mientras se encuentran en la educación obligatoria los ayuda a permanecer por más tiempo en el sistema educativo. A su vez, esto los ayuda a acceder a otras oportunidades educacionales y profesionales en el futuro (OCDE, 2012).

La calidad y la equidad educativa no son prioridades contrapuestas; se refuerzan mutuamente. Los datos PISA 2015 revelaron que los cinco países de la OCDE con mejor desempeño en ciencias tenían una relación más débil que la media entre el desempeño de los estudiantes y su nivel socioeconómico. Estos países con mejor desempeño comparten esa débil relación con muchos otros sistemas con alto rendimiento en ciencias, tales como Hong Kong, China; y Macao, China. Estos sistemas con buenos desempeños incorporan políticas en el sistema y en los niveles escolares que aseguren que todos los estudiantes, independiente de su origen, reciban una educación de calidad. Este enfoque mejora simultáneamente la equidad y la calidad. En otras palabras, los sistemas con buenos rendimientos desarrollan la excelencia *mediante* la equidad (OCDE, 2013a).

Durante la última década, en Chile se ha ido adquiriendo conciencia acerca de la importancia de la educación para ayudar a los estudiantes a tener éxito en el futuro, y acerca del derecho que tienen las personas de Chile a recibir una buena educación. Como se mencionó en el Capítulo 1, los movimientos estudiantiles a nivel nacional de los años 2006 y 2011 pusieron a la educación chilena en el centro del escenario, estimulando el debate nacional y haciendo de la calidad y equidad educativa una prioridad política. Estos movimientos plantearon importantes interrogantes sobre la forma en que el sistema educativo definía las oportunidades disponibles para los chilenos a lo largo de sus vidas, y cuestionaron el acceso desigual a la educación en Chile. Los activistas pusieron en tela de juicio las restricciones estructurales impuestas por el modelo orientado al mercado, que se mantuvo indiscutido en el país luego del retorno a la democracia. El movimiento estudiantil exigió que la administración de la educación volviese a manos del Estado, que el sistema de *voucher* fuera eliminado y que las actividades con fines de lucro fueran prohibidas en establecimientos que reciban financiamiento por parte del Estado.

Durante los últimos 25 años, el Gobierno chileno ha realizado diversos esfuerzos para mejorar el sistema educativo. Ejemplo de estos esfuerzos es el desarrollo de medidas orientadas a apoyar a estudiantes y escuelas desfavorecidas en todo Chile. Estas medidas incluyen programas como el P-900 y el Programa de Escuelas Multigrado (desarrollados en la década de 1990) y la más reciente Ley de Subvención Escolar Preferencial, promulgada en 2008 (analizada más adelante en este capítulo). Las reformas educativas promovidas por el actual Gobierno apuntan a mejorar la calidad de oportunidades educativas de los estudiantes matriculados en escuelas públicas. Ejemplos de estas reformas son el proyecto de ley de Nueva Educación Pública y la creación de administraciones regionales de educación, que buscan apoyar mejor a las escuelas públicas de todo el país. Además, el Gobierno modificó las regulaciones de los establecimientos particulares subvencionados con la creación de la Ley de Inclusión Escolar. Dicha ley tiene por objeto facilitar el acceso de los estudiantes a estas escuelas principalmente prohibiendo la selección de estudiantes por parte de los administradores de las escuelas, el lucro y el copago que aportan los padres en los establecimientos que reciben fondos públicos (ver Capítulo 1).

Sin embargo, para cumplir la promesa de mejorar considerablemente la educación parvularia, básica y media, el país necesita adoptar una visión educativa más amplia que pueda guiar todos los niveles de escolaridad. Chile debe ir más allá del cambio estructural para cambiar mentalidades. Esta visión estratégica de la educación debe ser implementada a través de prácticas cotidianas por parte de estudiantes, profesores y personal de cuidado, padres y apoderados, empleadores y otros miembros de la comunidad. La educación debe ser considerada un pilar fundamental para el bien común y para el desarrollo de las potencialidades de estudiantes y comunidades. Estos cambios requieren un duro trabajo y una inversión sustancial de tiempo y esfuerzo por parte de los interesados. Si los cambios estructurales no se traducen en cambios en las prácticas cotidianas de las aulas, las escuelas y el sistema en su conjunto, probablemente se producirán nuevas, aunque quizás más sutiles, formas de inequidad y discriminación. Sin cambios profundos en la visión sobre la educación, el país continuará teniendo niveles bajos de desempeño.

Resulta primordial entregar oportunidades para que los chilenos de todos los orígenes socioeconómicos y culturales puedan destacarse, independiente de la escuela o jardín infantil en que estén matriculados. Garantizar la igualdad de oportunidades para los estudiantes, tanto de educación pública como privada, puede hacer de Chile una sociedad más igualitaria, que pueda aprovechar los talentos particulares de todos sus ciudadanos.

Considerando estas ideas clave, este capítulo identifica una serie de políticas dirigidas a mejorar la calidad y equidad de las oportunidades educativas para todos los estudiantes chilenos. Esto incluye:

- El fortalecimiento de la calidad en todo el sistema mediante una estrategia coherente y evolutiva de aprendizaje para el futuro.
- El fortalecimiento de un ambiente inclusivo en todo el sistema, abordando procesos y estructuras.
- El apoyo a los resultados exitosos de todos los niños y niñas de todos los orígenes étnicos mediante la identificación, promoción y supervisión de estructuras, actitudes y prácticas.
- El aseguramiento de oportunidades de acceso a una buena educación y cuidado desde la más temprana edad.
- La unificación y el fortalecimiento del sistema de educación pública como una organización de aprendizaje.

Fortalezas y desafíos

Fortalezas

El sistema escolar chileno cuenta con varias fortalezas.

El acceso a la educación es mejor en Chile que en otros países de América Latina

Las diferencias en el acceso a la escolaridad son menos pronunciadas en Chile que en otros países latinoamericanos. Los estudiantes pertenecientes al quintil de más bajos ingresos tienen alrededor de un 15% menos de probabilidades de asistir a la educación secundaria que los estudiantes de otros quintiles. En cambio, en Brasil y Costa Rica, los niños y las niñas que pertenecen al quintil de más bajos ingresos tienen casi la mitad de oportunidades de acceder a la educación secundaria que los del quintil de más altos ingresos.

Los estudiantes chilenos permanecen más tiempo en el sistema educativo y siguen un currículum común por más tiempo

Como se mencionó en el Capítulo 1, los 12 años de escolaridad obligatoria en Chile (de 6 a 18 años) superan el promedio de la OCDE de 10 años de escolaridad obligatoria (de 6 a 16 años). Chile cuenta con un mayor rango de edad durante el cual al menos el 90% de los estudiantes están estudiando, en comparación con otros países de América Latina (OCDE, 2016a). En 2014, Chile podía esperar que al menos el 90% de su población permaneciera en el sistema educativo durante 13 años (de 5 a 17 años). Ese mismo año, Argentina y Brasil podían esperar lo mismo por 11 años (de 5 a 15 años para ambos países), mientras que México podría esperar esto por solamente 9 años (de 5 a 13 años). En cuanto al promedio de la OCDE, el número esperado era de 14 años (de 4 a 17 años).

Chile ha logrado avances en términos de calidad y equidad

Chile obtuvo el mejor desempeño entre los países latinoamericanos participantes en PISA 2015, superando a Uruguay, Costa Rica, Colombia, México, Brasil, Perú y República Dominicana. Solo CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina) logró un desempeño superior en América Latina. El desempeño de los estudiantes chilenos en el eje de lectura mejoró en la prueba PISA 2015, mientras que en matemática y ciencias se mantuvo estable.

Los esfuerzos para abordar las inequidades debidas a otros factores han ido en aumento

Entre los esfuerzos importantes se encuentra la adopción de una forma de financiamiento que favorezca a las escuelas con mayores proporciones de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Más recientemente, la promulgación de la Ley de Inclusión Escolar marcó un importante hito en los esfuerzos para reducir las desigualdades. Esta ley prohíbe tres prácticas sistemáticas que históricamente han contribuido a la desigualdad de oportunidades educativas para los estudiantes: la selección estudiantil, el lucro y el copago. El Gobierno chileno también ha realizado importantes esfuerzos para disminuir las desigualdades de género en el sistema educativo y en el país en general. La creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y de una estrategia transversal en el Gobierno (con metas e instrumentos) para abordar las inequidades de género han contribuido a estos esfuerzos.

Chile también está trabajando para unificar y fortalecer el sistema educativo público en todas las regiones

El Gobierno chileno actualmente está implementando una red de aproximadamente 70 Servicios Locales de Educación, establecida a través de la iniciativa de Nueva Educación Pública (Capítulo 1). Estos servicios educativos locales buscan apoyar la gestión de las instituciones educativas públicas y establecer ciclos más sólidos de mejoramiento educativo.

Desafíos

El sistema escolar chileno también enfrenta importantes desafíos en términos de equidad y calidad.

La calidad y cobertura de la educación parvularia ha sido muy desigual en Chile

La cobertura de la educación parvularia en Chile permanece bajo el promedio de la OCDE, en particular para los niños y niñas más pequeños. Además, la cobertura de la educación parvularia es desigual a lo largo del país. Algunos factores que dificultan el acceso a la educación parvularia son: situación socioeconómica o cultural, residencia en áreas rurales o tener necesidades educativas especiales. A la edad de 2 años, aproximadamente un tercio de la población en edad prebásica estaba matriculado en un establecimiento en Chile en 2014 (en comparación con el promedio de la OCDE de 36%). A la edad de 4 años, la proporción de la población matriculada en educación parvularia alcanzó el 84% durante el mismo año (en comparación con el promedio de la OCDE de 86%) (OCDE, 2016a).

La deserción escolar podría reducirse más

Los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)[1] revelaron que, en 2015, solo el 75% de los jóvenes de 14 a 17 años de edad estaban matriculados en establecimientos de educación media (MINEDUC, 2017). En 2015, aproximadamente el 4% de los estudiantes de educación media abandonaron la escuela en Chile, frente al 6% en 1994, aunque la mejora se produjo principalmente antes de 2004 (MINEDUC, 2017).

[1] La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) es una encuesta de hogares realizada en todo el país en todos los niveles de gobernanza y en áreas urbanas y rurales, desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social, antes Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Chile podría ofrecer mejores oportunidades educativas

Los resultados de PISA 2015 muestran que Chile está rezagado en ciencias respecto a otros países participantes de PISA con niveles similares o inferiores de desarrollo económico, como Kazajistán, Croacia, Rusia y Vietnam. Esto sugiere que el bajo desempeño de Chile en ciencias no se debe exclusivamente a factores estructurales, como el nivel de ingresos o el gasto en educación.

El sistema no está entregando educación de calidad suficiente en todo el espectro social

Chile combina un desempeño por debajo del promedio con una baja equidad. Como se mencionó en el Capítulo 1, el 16,9% de la varianza del rendimiento de Chile en ciencias de PISA 2015 se explica por la situación socioeconómica de los estudiantes; entre otros participantes de PISA, ese valor corresponde al 12,9%. Dicho esto, Chile ha experimentado desde 2006 una disminución significativa (de 6,4%) en su proporción del desempeño en ciencias que se explica por el nivel socioeconómico. Este es el noveno mayor cambio porcentual entre todos los países y economías participantes en PISA. Aunque los estudiantes privilegiados en Chile se desempeñan de mejor manera que aquellos que se encuentran desfavorecidos, tienen una menor brecha absoluta de rendimiento que el promedio de la OCDE. El aumento del desempeño en ciencias asociado a un incremento de una unidad en el nivel socioeconómico y cultural de los estudiantes (ISEC) es de 32 puntos en Chile, inferior al promedio de la OCDE de 38 puntos. Sin embargo, dado el rendimiento relativamente bajo de Chile, esta brecha es bastante significativa y más alta que en la mayoría de otros países de América Latina.

El acceso a oportunidades educativas de calidad está altamente estratificado

Desde temprana edad, y a lo largo de la educación obligatoria, el acceso de los estudiantes a oportunidades educativas de calidad se ve obstaculizado por diferentes políticas y prácticas. Como lo señala el MINEDUC (2017), "la evidencia demuestra que los estudiantes de procedencia vulnerable y bajo nivel socioeconómico escogen, en promedio, alternativas académicas diferentes que aquellos estudiantes que no viven en condiciones vulnerables". A partir de la educación parvularia, los estudiantes desfavorecidos en Chile tienen en general menos acceso a una educación de calidad (MINEDUC, 2017). A medida que ingresan a la educación obligatoria, los estudiantes chilenos son más frecuentemente segregados en escuelas de bajo rendimiento que sus pares de la OCDE. Políticas como la elección de escuelas, la selección de estudiantes, los traslados de estudiantes a otras escuelas y la repitencia de curso se han practicado más comúnmente en Chile que en el promedio de la OCDE. La evidencia demuestra que, si no se manejan de forma cuidadosa, estas prácticas pueden obstaculizar la equidad y afectar la motivación de los estudiantes para tener éxito y permanecer en la escuela (OCDE, 2012).

Además de la segregación socioeconómica, prevalecen otras inequidades

En Chile existen otras inequidades, como la desigualdad social y los resultados de aprendizaje asociados al género y al origen indígena o inmigrante. En el Capítulo 1, se destacaron las diferencias significativas en los resultados de aprendizaje en PISA 2015 por género, principalmente con un menor rendimiento de las niñas en matemática y ciencias. El ambiente cultural puede exacerbar los diferentes resultados para niñas y niños. Las personas pertenecientes a los pueblos originarios en Chile (que constituyen el 9% de la población total) también enfrentan inequidades, con un promedio de 9,7 años de escolaridad frente a los 10,9 años de los chilenos que no pertenecen a dichos pueblos (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Además, las recientes oleadas migratorias a Chile desde Perú, Colombia, Ecuador, Bolivia y Haití, entre otros países, pueden suponer un desafío para el sistema de educación chileno. La integración de niños y niñas inmigrantes en las escuelas tendrá que ser abordada, entre otras preocupaciones. En los últimos años, la población inmigrante en Chile se ha duplicado, desde 154 643 habitantes en 2006 (1% de la población nacional) a 354 581 personas en 2013 (2,1% de la población nacional) (MINEDUC, 2017).

Las capacidades, los roles y el desarrollo de una nueva dinámica de interacción entre el Gobierno y las escuelas aún necesita ser desarrollada

La necesidad de Chile de mejorar la calidad de sus escuelas públicas se hace evidente a la luz de las diferencias en el desempeño entre los tipos de escuela y de la disminución de estudiantes matriculados en la educación pública municipal en los últimos 15 años. En Chile, las escuelas públicas en general tienen un desempeño inferior a los establecimientos privados. Además, la matrícula estudiantil en escuelas públicas ha disminuido desde 53,7% en el año 2000 a 36,8% en 2004. Los nuevos Servicios Locales de Educación pueden jugar un rol fundamental en la mejora de estos problemas. Estos servicios debiesen crear una nueva dinámica de interacción entre el Gobierno chileno y las escuelas públicas. También debiesen ayudar a las escuelas públicas municipales a convertirse en organizaciones de aprendizaje más efectivas, capaces de atraer, mantener y maximizar el aprendizaje de los estudiantes.

Recomendación 2.1

Con el fin de fortalecer la calidad en todo el sistema educativo, Chile debiera establecer una estrategia coherente y evolutiva a nivel de sistema centrada en el aprendizaje para el futuro, con altas expectativas y resultados positivos para todos los estudiantes. Esta estrategia debiera enfocarse en mejorar el conocimiento y las habilidades de los profesores, perfeccionar la práctica instruccional e incrementar la colaboración.

▪ Resumen

Chile debiese desarrollar una estrategia coherente y evolutiva para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en todo el sistema educativo, prestando especial atención al nivel escolar. Siete factores distintos pero interdependientes debiesen orientar esta estrategia:

1. Asegurar una visión compartida en todo el sistema respecto de qué debiesen aprender los estudiantes y por qué.
2. Hacer que las prácticas de instrucción y de gestión escolar efectivas sean visibles a lo largo de todo el sistema escolar.
3. Estimular y apoyar el desarrollo de culturas colaborativas enfocadas en examinar y mejorar las prácticas instruccionales dentro y entre escuelas.
4. Desarrollar nuevas y más amplias medidas de calidad escolar, haciéndolas fáciles de entender e implementar.
5. Intensificar el apoyo a nivel de escuela y de aula para establecimientos públicos municipales y particulares subvencionados que atiendan a un gran número de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad.
6. Priorizar la implementación y desarrollar la coherencia del sistema.
7. Cambiar gradualmente la lógica de la relación entre el Ministerio de Educación y las escuelas, desde una de separación jerárquica, cumplimiento y rendición de cuentas externas hacia una de asociación, apoyo y aprendizaje junto a profesores, directivos escolares y comunidades.

▪ Contexto

Las escuelas chilenas y los jardines infantiles son el recurso más poderoso de Chile para ayudar a mejorar las vidas y oportunidades futuras de su población joven a través de la enseñanza, el cuidado y el aprendizaje de calidad. El fortalecimiento de todas las escuelas, incluyendo establecimientos públicos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, aumentará las oportunidades de los jóvenes de Chile para alcanzar su pleno potencial y enfrentar los desafíos del mundo del mañana. Por lo tanto, el Gobierno chileno necesita reflexionar cuidadosamente acerca de cómo considera que las escuelas chilenas debieran ser idealmente en los años venideros y cómo diseñar e implementar prácticas para ayudar a todas escuelas a alcanzar esta visión cada día.

Como ya se mencionó, la cobertura relativamente amplia del sistema escolar es una de las principales fortalezas del país, y Chile ha estado trabajando para mejorar la cobertura de educación parvularia desde comienzos de los años noventa. En 2014, el 80% de las personas de entre 25 y 34 años de edad en Chile habían cursado al menos la educación media completa. Esta proporción fue ligeramente inferior al promedio de la OCDE del 84% (OCDE, 2016a). De todos modos, es un buen indicador para Chile. El Gobierno alcanzó esta cobertura educativa gracias a la expansión de la oferta pública de establecimientos públicos municipales y establecimientos particulares subvencionados. A pesar de la fortaleza de la cobertura del sistema, es necesario proporcionar una educación de alta calidad a todos los estudiantes, comenzando por donde más se necesita.

Muchas familias chilenas no confían en el sistema de educación pública. Este hecho se volvió evidente cuando estas tuvieron la opción y la posibilidad económica de asistir a establecimientos particulares subvencionados mediante el sistema de *voucher*, implementado a principios de los años ochenta. Mientras que en el año 2000 más del 54% de los estudiantes en Chile estaban matriculados en establecimientos públicos municipales de educación básica y media, ese porcentaje se redujo al 36,8% en 2014 (MINEDUC, 2001). Esta disminución en la matrícula de las escuelas públicas es indicativa de la necesidad que tiene Chile de restaurar la confianza de los padres en el sistema escolar público. Los padres debiesen percibir a las escuelas públicas como una primera opción efectiva para una educación de calidad de sus hijos (MINEDUC, 2017).

La mayoría de las reformas educativas en Chile durante la última década se han enfocado en cambios estructurales y legislativos para "nivelar la cancha" entre estudiantes de distintos orígenes. Estas reformas también han apuntado a la infraestructura básica para apoyar el mejoramiento escolar en todo el sistema. Al tiempo de prepararse este informe, el Gobierno chileno está llevando a cabo amplias reformas educativas con el propósito de abordar la cobertura, la equidad y la calidad del sistema educativo. Ejemplos de estas amplias reformas son la recientemente implementada Ley de Inclusión Escolar, cuyo objetivo es mejorar el acceso a establecimientos particulares subvencionados dándoles una orientación pública, y el proyecto de Nueva Educación Pública, que apunta a la organización del sistema de educación pública (ver Capítulo 1).

Estos pasos iniciales son necesarios para establecer las principales líneas de trabajo para Chile. Sin embargo, a pesar de la importancia de estos esfuerzos, es necesario un trabajo adicional para ayudar a mejorar las prácticas cotidianas en las escuelas chilenas, para construir una visión educativa compartida y para mejorar las prácticas en todo el sistema educativo.

▪ Evidencia internacional

Investigaciones de las últimas dos décadas (Fullan, 2010; Hargreaves y Shirley, 2012; Mourshed, Chijioke y Barber, 2010; OCDE, 2016b) han proporcionado conocimientos cada vez más precisos respecto de cómo ciertas condiciones y estrategias pueden mejorar efectivamente los sistemas educativos en su conjunto. Algunos casos muestran cambios pedagógicos exitosos y a gran escala en América Latina (Colbert y Arboleda, 2016; Rincón-Gallardo, 2016).

La evidencia demuestra que la forma más directa, aunque altamente compleja, de mejorar el aprendizaje de los estudiantes es cambiar las prácticas instruccionales. Algunos elementos asociados con la enseñanza experta son: hacer buen uso del conocimiento; tener amplios conocimientos de contenido pedagógico; tener mejores estrategias de resolución de problemas; ser capaz de adaptar y modificar mejor las metas, según sea necesario, a las características particulares de estudiantes diversos; improvisar mejor y tomar mejores decisiones; presentar objetivos más desafiantes; mantener un mejor clima en el aula; monitorear el aprendizaje y entregar retroalimentación a los estudiantes, entre otros (Schleicher, 2016).

Esta visión de la enseñanza efectiva solo será transformadora si está directamente vinculada con el aprendizaje de los estudiantes, y de una forma que sea clara para los actores de todo el sistema. Una visión compartida de enseñanza efectiva puede ser el puente entre docentes y directivos escolares que desean hacer una diferencia positiva y observable en las oportunidades de vida de los estudiantes.

Además, los directivos escolares y el Gobierno debiesen construir una visión educativa compartida para cumplir con la obligación de proporcionar una educación de alta calidad que sea relevante para las futuras necesidades de desarrollo económico y social del país.

Con el fin de comprender mejor cómo afectan estos cambios, resulta útil estudiar modelos educativos exitosos en la región. Existen al menos dos ejemplos de iniciativas en América Latina que transformaron exitosamente la enseñanza y el aprendizaje en miles de escuelas ubicadas en comunidades históricamente marginadas, en su mayoría rurales. Gracias a estas iniciativas, los estudiantes mejoraron sus logros a un ritmo más rápido que los estudiantes de entornos más privilegiados. Eventualmente, estos estudiantes marginados superaron a sus homólogos privilegiados en cuanto a logros (ver Cuadro 2.1).

- La Escuela Nueva en **Colombia**, con su pedagogía participativa centrada en el estudiante, llegó a más de 20000 escuelas rurales entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. Gracias a la Escuela Nueva, los niños y las niñas de escuelas rurales superaron en ese momento a sus homólogos de escuelas urbanas, con excepción de los niños y las niñas de las megaciudades (ver Colbert y Arboleda, 2016).
- En **México**, la Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educacional (EIMLE, conocida también como Redes de Tutoría) transformó las aulas de 9000 escuelas de todo el país en comunidades de aprendizaje. Cuando EIMLE estaba en funcionamiento, el logro de los estudiantes de la escuela secundaria pública en las comunidades más marginadas alcanzó y superó el logro de sus homólogos más privilegiados. En el caso de matemática, los estudiantes de EIMLE prácticamente equipararon el desempeño de estudiantes de escuelas privadas (ver Rincón-Gallardo, 2016).

La evidencia muestra que los sistemas educativos que han logrado mejorar sustancialmente los resultados de aprendizaje de los estudiantes han prestado una continua atención a asegurar la implementación efectiva de las reformas y a desarrollar la coherencia del sistema. La implementación se refiere a que las intenciones de reforma se traduzcan en cambios en las prácticas cotidianas de escuelas y aulas (Fullan, 2016). La coherencia del sistema se refiere al desarrollo de formas de pensar compartidas acerca de la naturaleza del trabajo en un sistema (Fullan y Quinn, 2016).

La implementación y la coherencia del sistema a menudo se tratan como reflexiones posteriores a las políticas de educación. Se espera que sigan naturalmente al diseño de las políticas y la aprobación de una nueva legislación. Pero la implementación y la coherencia del sistema son procesos complejos que requieren esfuerzo considerable, concentración y desarrollo continuo. Elementos tales como el diseño de políticas en torno a los estudiantes y al aprendizaje, el fortalecimiento de las capacidades de los docentes para impartir una enseñanza de calidad y la participación de todas las partes involucradas han sido identificados como claves para contribuir al éxito de las reformas (OCDE, 2015a).

Cuerpo de la recomendación

2.1.1. *Asegurar una visión compartida en todo el sistema respecto de qué debiesen aprender los estudiantes y por qué.*

El Gobierno chileno necesita establecer una visión sencilla, clara e inspiradora para la educación chilena centrada en el aprendizaje de los estudiantes para el futuro. Esta visión de una educación de calidad puede surgir a partir de tres preguntas básicas:

- "*¿Por qué es importante la educación para nosotros como chilenos?*" Al centro de una visión compartida debiese existir una respuesta convincente a la pregunta sobre qué significa una educación de calidad para Chile y cómo el Gobierno puede ayudar a mejorar el futuro de los estudiantes chilenos. Cuanto más simple y tangible sea esta visión, más simple será asegurar que ella sea reforzada continuamente. Una visión educativa clara y exhaustiva debiese ser llevada a cabo cada día en las escuelas y jardines infantiles, por el personal educativo, los estudiantes, los padres y apoderados, los empleadores y otros actores relacionados con las escuelas.

- "*¿Qué debiesen aprender los estudiantes entonces?*" El contenido es el centro de todo sistema educativo. Las reformas actuales y pasadas realizadas por el Gobierno chileno representan esfuerzos para asegurar que los estudiantes reciban una educación que realmente los ayude como personas y que, a su vez, satisfaga las necesidades de desarrollo social de Chile (ver Capítulo 1). Las reformas curriculares llevadas a cabo desde los años noventa y la revisión curricular actualmente en curso para los niveles de 3° y 4° medio son ejemplos de estos esfuerzos. Entre otros esfuerzos adicionales, se incluyen las actuales revisiones y procesos de renovación de las bases curriculares para la educación parvularia. Más allá de los documentos curriculares en el papel, lo que resulta crucial es que el currículum esté presente en la mente de los estudiantes y profesores, y que esté inserto en la experiencia cotidiana de la comunidad escolar. Para lograrlo, es fundamental asegurar que las expectativas curriculares estén expresadas en términos sencillos para que cualquier persona del sistema escolar, desde estudiantes y profesores hasta los administradores del sistema a nivel regional y nacional, puedan comprender y comunicar su contenido. También debiese ser evidente la forma en que estas expectativas se conectan con las actividades cotidianas y cómo el currículum será útil para los estudiantes en el futuro. Resulta crucial que todos los participantes se apropien de la visión educativa de Chile. Es probable que esto ocurra si el Gobierno chileno fomenta una amplia participación de todos los actores del sector educativo, incluyendo a educadores y estudiantes. Si todos los participantes sienten que pueden ayudar a dar forma, entregar retroalimentación y perfeccionar la visión educativa de Chile, la sentirán como una misión propia.
- "*¿Cómo podemos enseñarlo de mejor forma?*" No importa cuán visionario sea un currículum, solo será útil en la medida en que las escuelas tengan la capacidad de implementarlo. El Gobierno chileno necesita definir qué significa una buena enseñanza del currículum y fortalecer las capacidades de los profesores y directivos escolares para utilizar su criterio profesional para implementarlo. Resulta fundamental la preparación de calidad inicial y continua del profesorado. Chile ha venido dando pasos importantes en esta dirección a través del Marco para la Buena Enseñanza. Las reformas más recientes para consolidar la pedagogía como una profesión desde la educación parvularia hasta la educación media son también buenos primeros pasos (ver Capítulo 3).

2.1.2. Hacer que las prácticas efectivas de instrucción y de gestión escolar sean visibles en los programas de educación parvularia y en todo el sistema escolar.

Una de las principales prioridades del liderazgo educativo debiese ser la identificación de ejemplos de la vida real de prácticas docentes efectivas y la implementación del currículum basada en una comprensión común sobre lo que es una educación de calidad. Esto puede lograrse mediante la orientación del Ministerio de Educación y otras agencias nacionales, además de la colaboración con organismos educativos de nivel intermedio y las escuelas.

Existen varios ejemplos de prácticas instruccionales y de gestión escolar efectivas en Chile, al menos a nivel escolar (Bellei, 2014; 2015). La OCDE está consciente de que existen menos ejemplos documentados de prácticas instruccionales y de gestión escolar efectivas en la educación parvularia en Chile. Este vacío puede ser gradualmente llenado mediante la identificación de instituciones ejemplares de educación parvularia existentes en el país.

El Gobierno debiese divulgar ejemplos de la vida real de prácticas instruccionales y de gestión escolar efectivas utilizando un conjunto de recursos bien identificados que expliquen y muestren buenos métodos. Ejemplos de ello podrían ser videos, documentales, publicaciones impresas y en línea, talleres, sesiones de aprendizaje profesional, foros o ferias de aprendizaje. Puede ser útil referirse a modelos exitosos de tales redes de recursos al construir una propia en Chile. El Instituto Australiano para la Enseñanza y el Liderazgo Escolar *(Australian Institute for Teaching and School Leadership, AITSL)* desarrolló una serie de recursos en línea para ilustrar prácticas que reflejaran los principios establecidos por sus marcos profesionales. Los recursos en línea están dirigidos a profesores y directivos escolares.

Además, resulta fundamental crear múltiples oportunidades para que docentes y directivos no solo observen, sino también practiquen y perfeccionen la pedagogía y la gestión escolar en sus propios entornos. Los profesores y directores de escuela debiesen estar inmersos en las condiciones que se ha comprobado que producen aprendizaje y mejoran las competencias. Los profesores necesitan exposición, práctica y retroalimentación constantes respecto de los nuevos métodos y comportamientos que se esperan de ellos. Al mismo tiempo, la creación de estas condiciones debiese ser manejable para el presupuesto de cada escuela. Las autoridades educacionales también debieran poner un fuerte énfasis en asegurar la calidad de los intercambios y en saber cómo lo que se está aprendiendo puede ser útil para los estudiantes. Ejemplos de este tipo de política de trabajo son las políticas *"Boost"* (impulso) en Suecia, orientadas al aprendizaje colaborativo entre profesores. Estas políticas establecen el aprendizaje profesional sobre temas específicos para los docentes utilizando prácticas basadas en la evidencia. El éxito de la primera política *"Boost"* llevó a la organización de otras iniciativas *"Boost"* dirigidas a diferentes necesidades, pero basadas en la misma metodología (Capítulo 3).

2.1.3. Estimular y apoyar el desarrollo de culturas colaborativas enfocadas en examinar y mejorar la práctica instruccional dentro y entre escuelas.

Crear condiciones y apoyo para estimular la colaboración efectiva de los docentes al interior de las escuelas y entre ellas es una de las inversiones más importantes que Chile puede realizar para mejorar las escuelas en particular y todo el sistema en general. Aquello requiere abordar simultáneamente las limitaciones estructurales y culturales que actualmente existen en Chile respecto de la colaboración docente y escolar.

Chile está trabajando para proporcionar a los docentes más tiempo no lectivo con el fin de ayudarlos a mejorar la calidad de sus prácticas. Este tiempo adicional podría ser utilizado por las escuelas para fomentar los intercambios entre profesores respecto de la manera de desarrollar prácticas pedagógicas que contribuyan efectivamente a una visión compartida de la calidad de la educación. Durante estas sesiones de desarrollo profesional, los docentes y administradores también pueden discutir y planificar la implementación de la visión educativa de la escuela. Algunos formatos posibles para llevar a cabo la colaboración docente comprenden comunidades de aprendizaje al interior de la escuela, visitas de escuela a escuela, capacitación *in situ*, redes de escuelas, ferias de aprendizaje y desarrollo profesional basado en la práctica. Estos intercambios podrían ser organizados por múltiples autoridades educativas, como la Agencia de Calidad de la Educación, los Deprov o los Servicios Locales de Educación cuya legislación se está debatiendo actualmente en el Senado.

Tal postura permite a los docentes enfocarse en su propio crecimiento. También permite a los docentes ver su propio desarrollo profesional como parte de un proyecto más amplio, compartido con educadores de todo el país y facilitado por los intercambios y la colaboración. Además, para que la colaboración efectiva se arraigue en las actividades cotidianas de las escuelas, los docentes necesitan adoptar una mentalidad de crecimiento y desarrollo. Como parte de estos intercambios, es importante cultivar una cultura de evaluación formativa centrada en el mejoramiento de la práctica pedagógica. La evaluación formativa (es decir, evaluación para el aprendizaje) tiene como propósito identificar aspectos del aprendizaje cuando este se está desarrollando, para profundizar y dar forma al aprendizaje posterior (OCDE, 2013b). Esta cultura de evaluación ayudará a los docentes y a las escuelas a identificar de mejor forma, y de manera continua, cómo pueden perfeccionarse. El conocimiento existente acerca de la colaboración efectiva (ver Rincón-Gallardo y Fullan, 2016) también puede ser utilizado para desarrollar herramientas (por ejemplo, rúbricas de desarrollo) y protocolos (por ejemplo, directrices para facilitar la colaboración entre docentes). Estas herramientas y protocolos pueden ayudar a estimular el desarrollo de culturas colaborativas dentro y entre las escuelas. Una mayor responsabilidad y autonomía en los intercambios podría ser proporcionada de acuerdo a la evidencia respecto de cómo las escuelas fortalecen sus capacidades de automejoramiento.

Facilitar la colaboración entre escuelas y regiones, si se hace correctamente, puede conducir a un mejoramiento acelerado y más profundo en las escuelas y aulas. Esto se debe a que estas estructuras pueden cultivar rápidamente el liderazgo y la capacidad entre los educadores, los directivos y las escuelas.

2.1.4. Desarrollar nuevas y más amplias medidas de calidad escolar, haciéndolas fácil de entender e implementar.

A corto plazo, el desarrollo de perfiles de escuelas que entreguen una visión más completa de la calidad de los establecimientos educativos es fundamental para construir un sistema de educación pública renovado. El Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad de la Educación han dado pasos importantes en esta dirección. Como parte de su trabajo, estos organismos están creando perfiles de escuelas que incluyen no solo los puntajes SIMCE que comparan escuelas que atienden a estudiantes con antecedentes socioeconómicos similares, sino también mediciones de desarrollo personal y social de los estudiantes. Estas medidas incluyen la autoestima académica, la motivación, el clima de convivencia escolar, la participación ciudadana, los hábitos de vida saludable, la equidad de género, la asistencia y la retención.

Mejorar el uso de estos resultados más amplios requiere perfeccionar, por ejemplo, el informe de los resultados SIMCE de modo que puedan orientar las decisiones de gestión escolar y de prácticas instruccionales, como entendemos que ya lo está haciendo la Agencia de Calidad de la Educación. Esto también requiere mejorar la capacidad de los docentes y directivos escolares para analizar los resultados de manera individual y colectiva. Los profesores y los directivos escolares también necesitan estar capacitados para utilizar estos resultados en el mejoramiento de la práctica instruccional en las aulas y las decisiones en la gestión escolar. Estos datos adicionales, así como el trabajo de los estudiantes y otras fuentes de información que registren qué y cómo están aprendiendo, debiesen incorporarse al trabajo individual y colectivo de docentes y directores. Esta práctica ayudará a docentes y directores a identificar el progreso y las áreas de mejora, a desarrollar y probar soluciones y a mejorar continuamente. Abordaremos este tema en más detalle a continuación.

2.1.5. Intensificar el apoyo a nivel de escuela y de aula para establecimientos públicos municipales y particulares subvencionados que atiendan a un gran número de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, enfocándose en la reactivación de la educación pública en Chile.

En un contexto en que el logro estudiantil está fuertemente determinado por la situación socioeconómica y en el que la matrícula en escuelas municipales ha disminuido, sería tentador promover pequeñas mejoras. Tales esfuerzos, encaminados a mejorar el desempeño de las escuelas públicas a un nivel mínimamente aceptable, constituirían un progreso, aunque insuficiente. Sin embargo, existe una solución más audaz y, en definitiva, más efectiva. Las escuelas desfavorecidas que atienden una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad presentan una oportunidad de transformar radicalmente la práctica instruccional y de crear gradualmente un sistema educativo renovado. A fin de alcanzar esto, puede ser necesario establecer un área específica en la cual enfocarse primero en estas escuelas, como mejorar la comprensión lectora, la resolución de problemas o el autoaprendizaje de habilidades. Desarrollar buenas prácticas de enseñanza en un área puede ayudar a fortalecer las prácticas de enseñanza en otros campos más adelante. Es posible obtener grandes avances si el Gobierno chileno establece una agenda ambiciosa en conjunto con un enfoque específico para el mejoramiento y parámetros claros para su implementación.

Las escuelas más desfavorecidas (en cuanto a ingresos socioeconómicos y al rendimiento de los estudiantes) debiesen ser las que reciban mayor apoyo y convertirse en ejemplos para otros en el sistema. Esto puede lograrse al:

- Establecer altas expectativas respecto de lo que los estudiantes puedan lograr en estas escuelas.
- Proporcionar mayor apoyo externo y más centrado en ayudar a las escuelas para que logren una meta específica (monitoreando y guiando las mejoras).

- Destinar recursos (ofreciendo incentivos para atraer a los mejores profesores, facilitando los procedimientos administrativos y fondos equitativos para que los directivos escolares puedan enfocarse más en el liderazgo instruccional).

El fundamento para adoptar este enfoque tiene tres aristas. Primero, las prácticas instruccionales convencionales pueden haber demostrado ser ineficaces en estas escuelas para involucrar a los estudiantes y producir niveles de desempeño aceptables. Segundo, mejorar los resultados en las escuelas que atiendan a los estudiantes más desfavorecidos es la necesidad más importante y un asunto de equidad básica. Tercero, mejorar el desempeño de los estudiantes en las condiciones más desafiantes puede mejorar simultáneamente el desempeño general de los estudiantes en todo el sistema educativo. Dichas mejoras proporcionarían un ejemplo de la vida real de la eficacia de una práctica instruccional que ha sido radicalmente cambiada. Otros podrían aprender de estos casos y dichas transformaciones podrían ayudar a mejorar la percepción pública de las escuelas públicas chilenas.

El Gobierno chileno debiera ofrecer un intensivo apoyo orientado al crecimiento y desarrollo, y debiese ofrecer dicho apoyo de forma no prejuiciada. La evidencia de un desempeño deficiente y sostenido debe ser discutida transparente y respetuosamente. Los administradores escolares y los profesores tienen más posibilidades de asumir la responsabilidad de los planes de mejoramiento si dichos planes se desarrollan conjuntamente con docentes y directivos de la escuela. El seguimiento y el apoyo constante son componentes esenciales de una estrategia de intervención efectiva. Dependiendo del proceso escogido y determinado por las autoridades en consulta con la escuela, este puede adoptar la forma de visitas regulares a la escuela, el modelamiento de prácticas efectivas o la capacitación *in situ*.

2.1.6. *Priorizar la implementación y desarrollar la coherencia del sistema.*

Priorizar la implementación significa planear y diseñar cuidadosamente las estructuras y los procesos que necesitan estar en orden para que todas las partes implicadas puedan dar sentido a las nuevas políticas e incorporarlas en su trabajo diario. También significa mantener una postura abierta al aprendizaje que asume que los primeros intentos no serán perfectos. Los líderes encargados de la implementación necesitan comprometerse a reformular y perfeccionar continuamente las estrategias basadas en la retroalimentación. Desde esta perspectiva, el aprendizaje no es un trabajo exclusivo de estudiantes y docentes en las escuelas, sino también de los directivos escolares, de los diferentes organismos externos que apoyan a las escuelas (mencionados anteriormente en este capítulo) y del Ministerio de Educación. Así es como algunos sistemas educativos exitosos, tales como Ontario (Canadá), han mejorado significativamente sus sistemas educativos.

El desarrollo de la coherencia del sistema es otro aspecto crucial para llevar a cabo exitosamente la reforma del sistema completo. Crear un sistema coherente requiere examinar la estrategia de reforma educativa completa para simplificar la entrega de mensajes, servicios y apoyos que reciben las escuelas. La coherencia del sistema también requiere una revisión de los programas e iniciativas existentes y una evaluación de cuán coherentes son estos con la nueva visión del sistema. Por ejemplo, el Gobierno debiera evaluar qué tan bien el sistema está preparando a los jóvenes para las siguientes etapas de su educación, la capacitación y el empleo. También debiese poner fin tanto a los programas que no se ajusten a la nueva visión del sistema educativo como a las iniciativas ineficientes e integrar sistemas que son redundantes.

La meta final es que el sistema educativo tenga sentido para profesores, directores, padres y apoderados, estudiantes y empleadores. Como consecuencia, cualquier persona que interactúe con el sistema educativo debiese ser capaz de expresar fácilmente cuáles son las prioridades del Ministerio de Educación. Dichas personas también debiesen ser capaces de expresar las estrategias clave que promueven una visión educativa compartida y cómo su trabajo diario se relaciona con esta visión.

2.1.7. Cambiar gradualmente la lógica de la relación entre el MINEDUC y las escuelas, desde una de separación jerárquica, cumplimiento y rendición de cuentas externas hacia una de asociación, apoyo, y aprendizaje junto a profesores, directivos escolares y comunidades (incluyendo a empleadores, programas de educación continua y capacitación).

Las reformas efectivas se caracterizan por un proceso continuo de aprendizaje y mejora. Esto requiere recoger continuamente retroalimentación de la implementación, recolectar evidencia para redefinir las estrategias de mejora correspondientes y establecer un diálogo continuo para generar pertenencia y liderazgo en el sistema. Esto se produce a través de ciclos continuos de mejoramiento.

En primer lugar, los administradores deben implementar un conjunto simplificado de **mecanismos de rendición de cuentas** para comprender el progreso y los desafíos de las escuelas. El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización (SAC) ha venido trabajando en esta tarea en los últimos años. Chile tiene ahora la oportunidad de apoyar de mejor manera los procesos educativos en las escuelas utilizando una perspectiva integral. Los mecanismos de rendición de cuentas necesitan una orientación clara con respecto a la meta que se ha de alcanzar.

En segundo lugar, el desarrollo de **capacidades** entre los actores clave es fundamental para la implementación efectiva de las políticas y la sustentabilidad a largo plazo de la reforma educativa (OCDE, 2015a). Esto implica clarificar: 1) quiénes son los actores clave de la reforma educativa; 2) sus distintos roles; 3) las diferentes capacidades que necesitan; y 4) cómo estas se alinean para promover el mejoramiento de la educación en todo el sistema, en particular para conseguir metas específicas.

En tercer lugar, el Gobierno debiese permitir gradualmente una mayor **autonomía** en el trabajo colaborativo, siempre y cuando las escuelas demuestren evidencia de progresos y desarrollo de capacidades. Más escuelas en dificultades debiesen recibir mayor apoyo y supervisión. Este apoyo, sin embargo, debiese estar guiado por una visión de crecimiento en lugar de una mirada prejuiciada. Los contenidos y procesos específicos debiesen especificarse a través de un diálogo cercano entre los proveedores del apoyo, como los nuevos Servicios Locales de Educación y las escuelas destinatarias.

Recomendación 2.2

Fortalecer un ambiente inclusivo en todo el sistema abordando los procesos y las estructuras que entregan oportunidades de aprendizaje enriquecedoras para los estudiantes en todas las escuelas, y manteniendo las altas expectativas para todos los estudiantes independientemente de su situación socioeconómica.

Resumen

Con el fin de mejorar la equidad y calidad de las oportunidades y de los resultados de aprendizaje, Chile debiera desarrollar una estrategia en todo el sistema para mejorar las prácticas instruccionales y de gestión escolar en escuelas de bajo rendimiento que atiendan una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Simultáneamente, el país debiese continuar eliminando o debilitando las prácticas del sistema y de las escuelas que obstaculizan la igualdad.

A corto plazo, esto significa:

- Desarrollar una estrategia entre docentes y directores para establecer altas expectativas para todos los estudiantes con el fin de asegurar que los principios que guían la nueva Ley de Inclusión Escolar se traduzcan en prácticas diarias de gestión del aula y de la escuela.
- Monitorear la elección de la escuela, la repitencia de curso y los traslados de estudiantes a otras escuelas, y reemplazarlas con prácticas de aulas y escuelas enfocadas en las oportunidades de aprendizaje de calidad para todos.

En el mediano plazo, esto significa:

- Mantener y fortalecer la Subvención Escolar Preferencial (SEP), asegurando que los recursos lleguen a las escuelas, monitoreando el impacto de la SEP y creando incentivos para invertir la mayoría de los fondos de la SEP en el desarrollo de capacidades para una mejora instruccional continua.

Contexto

A pesar de las mejoras en PISA 2015, Chile cuenta con uno de los sistemas educativos menos inclusivos entre los países de la OCDE. La revisión de la OCDE de 2004 reveló que el sistema educativo en Chile estaba conscientemente estructurado de acuerdo a clases sociales. También advirtió sobre la creciente concentración de estudiantes en escuelas con niños y niñas en condiciones socioeconómicas similares. De acuerdo a la revisión del año 2004, el 65% de los estudiantes con un 20% de ingresos familiares más bajos asistían a escuelas básicas que promediaban el 10% de ingresos familiares más bajos. Por el contrario, el 80% de los estudiantes de las familias ubicadas en el quintil más alto de ingresos asistían a escuelas pertenecientes al 10% de ingresos familiares más altos. En educación media, los números correspondientes fueron de 58% y 98% (González, Mizala y Romaguera, 2001). Aunque no parecieran existir cifras comparables de años recientes, existe una fuerte evidencia de que el sistema educativo en Chile continúa siendo estructurado de acuerdo a clases hoy en día.

Las diferencias en rendimiento de acuerdo a nivel socioeconómico, junto con la distribución desigual de estudiantes provenientes de distintos orígenes socioeconómicos en escuelas municipales, establecimientos particulares subvencionados y establecimientos particulares pagados, reflejan importantes niveles de segregación escolar en Chile (Bellei, 2013; Valenzuela, Bellei y de los Ríos, 2008).

De manera similar, el sistema educativo chileno estaba entre los sistemas más segregados socioeconómicamente entre los países que participaron en PISA 2015. Como se informó en PISA 2015, la inclusión socioeconómica y académica en todas las escuelas de Chile fue inferior al promedio de la OCDE. Chile fue uno de los países con los menores niveles de inclusión socioeconómica entre todos los participantes, después de la Ciudad Autónoma de Buenos Aries (CABA), Perú e Indonesia (OCDE, 2016c) (Figura 2.1).

Gran parte de esta segregación se ha producido a través de un proceso de segregación por tipo de establecimiento educativo, y puede estar aumentando. De acuerdo a las clasificaciones de escuelas por nivel socioeconómico (NSE) del MINEDUC, la mayoría de los estudiantes de NSE bajo y medio-bajo asistían a escuelas municipales y escuelas de corporaciones de administración delegada (entre casi el 80% y más del 90% en 2014). Los establecimientos particulares pagados atendían a estudiantes de NSE alto y medio-alto casi exclusivamente (cercano al 100%).

Estas tendencias se reforzaron entre 2004 y 2014. Durante ese período, solo los establecimientos particulares subvencionados educaron a estudiantes de todo el espectro de ingresos en cantidades importantes. Dicho esto, la proporción de estudiantes de NSE bajo y medio-bajo que asisten a establecimientos particulares subvencionados ha ido aumentado. A su vez, el número de estudiantes de NSE alto y medio-alto ha ido disminuyendo. Además, las investigaciones han revelado que la composición socioeconómica de los establecimientos particulares subvencionados es bastante homogénea. Algunos atienden a estudiantes de entornos privilegiados, mientras que otros atienden a estudiantes de entornos más desfavorecidos (Mizala y Torche, 2012).

La inequidad en la asignación de recursos entre las escuelas en Chile es alta en comparación con la mayoría de los otros países de la OCDE que participaron en PISA 2015. La equidad en la asignación de recursos entre las escuelas en Chile solo fue más equitativa que la de México (Figura 2.2). De acuerdo a PISA 2015, en los países y economías que asignan más recursos a las escuelas desfavorecidas que a las escuelas más favorecidas, el desempeño general de los estudiantes en ciencia es algo mayor. En los países de la OCDE, el 31% de la variación en el desempeño en ciencia se explicaba por el grado de equidad en la asignación de recursos educativos entre las escuelas favorecidas y desfavorecidas (OCDE, 2016c).

Figura 2.1. Inclusión académica y social en las escuelas, según PISA 2015

Inclusión social en las escuelas (%)

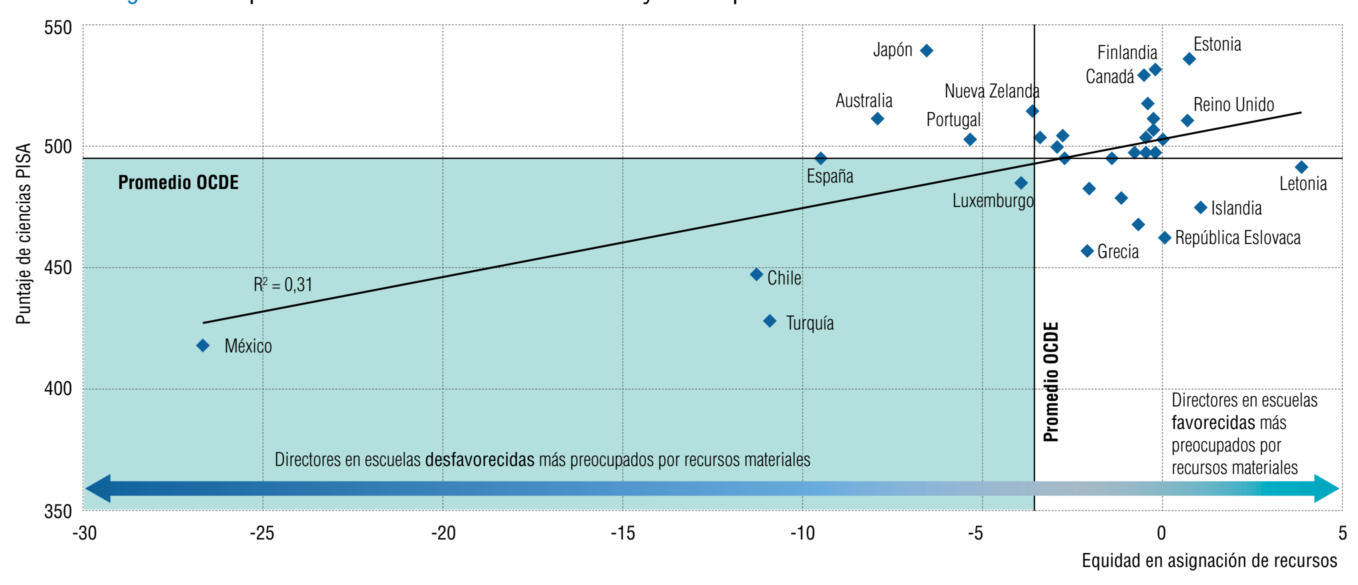
Inclusión académica en las escuelas (%)

R² = 0,21

Emiratos Árabes Unidos, Kosovo, Noruega, Islandia, Trinidad y Tobago, Montenegro, Albania, Suecia, Nueva Zelanda, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Suiza, Argelia, China Taipéi, ARYM, Corea, Reino Unido, Japón, Croacia, Estonia, Rusia, Polonia, Malta, Jordania, Letonia, Países Bajos, Turquía, Eslovenia, Alemania, Italia, Qatar, Israel, Lituania, Grecia, Portugal, Australia, Bélgica, Austria, Singapur, Promedio OCDE, Estados Unidos, República Checa, Luxemburgo, Georgia, Moldavia, España, Túnez, Bulgaria, Rumania, República Dominicana, Macao (China), República Eslovaca, Uruguay, Hong Kong (China), Brasil, Vietnam, Hungría, Líbano, Costa Rica, Tailandia, México, B-S-J-G (China), Chile, Colombia, Indonesia, Perú, CABA (Argentina)

Fuente: OCDE (2016c). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools.* OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.

Figura 2.2. Equidad en la distribución de recursos y desempeño de los estudiantes en ciencia en PISA 2015



Fuente: OCDE (2016c). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools.* OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.

Además, de acuerdo a los informes de los docentes en el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE (*Teaching and Learning International Survey,* TALIS) (OCDE, 2014a), los docentes más educados en Chile tenían un 50% menos de probabilidades de reportar que trabajaban en escuelas con estudiantes más desfavorecidos en términos socioeconómicos. En la mayoría de los países TALIS no hubo diferencias significativas en la distribución de profesores más educados entre escuelas más o menos desafiantes (OCDE, 2014a).

Algunas políticas a nivel de sistema que pueden afectar desproporcionadamente a los estudiantes de entornos desfavorecidos

En 2004, la OCDE advirtió: "la libre elección de la escuela no debiera convertirse en una causa de desigualdad. Cuando lo hace, impacta en los valores y en las instituciones democráticas subyacentes" (OCDE, 2004). En ese entonces, la OCDE sugirió al Gobierno chileno revisar exhaustivamente las estructuras políticas que estaban contribuyendo a la creciente segmentación de la sociedad chilena.

La evidencia reciente recolectada para el presente informe muestra que la capacidad de los padres y las familias de elegir escuelas no ha sido plenamente efectiva en todos los contextos socioeconómicos. La segregación escolar en Chile pareciera estar relacionada con un "cuello de botella" en la elección de las escuelas, resultante de la disminución de la confianza de los padres en el sistema de educación pública. Esto se combina con prácticas que dificultan el acceso a otras alternativas educativas de calidad, como el costo, la selección social o académica de estudiantes, los traslados de estudiantes a otras escuelas y la repitencia de curso.

El modelo chileno de elección de escuelas ha dado incentivos no solo para que los padres y familias escojan escuelas, sino también para que las escuelas seleccionen estudiantes. El modelo educativo de Chile ha promovido la competencia entre escuelas mediante el sistema de *voucher*, que busca reducir el costo de la asistencia a las escuelas públicas y establecimientos particulares subvencionados. Bajo esta estructura de financiamiento, el financiamiento de las escuelas está directamente relacionado con la matrícula de estudiantes. La idea es que, al vincular el financiamiento de las escuelas con la matrícula estudiantil, las escuelas competirán entre sí para atraer a estudiantes. Como consecuencia, las escuelas se esforzarán por mejorar la calidad de las oportunidades educativas ofrecidas a los estudiantes.

Sin embargo, de acuerdo al Ministerio de Educación, el sistema de *voucher* puede reforzar la segregación socioeconómica de estudiantes (MINEDUC, 2017). Esto sucede porque muchas escuelas han seleccionado para su admisión a aquellos estudiantes con mejor desempeño académico y con antecedentes socioeconómicos y culturales más favorables. Esta selección de estudiantes ha ayudado a que las escuelas sean más competitivas para atraer a estudiantes de contextos socioeconómicos más altos, cuyas familias puedan contribuir con mayores fondos a través del financiamiento compartido. A medida que los niños y niñas de familias de mayores ingresos se han ido juntando, las escuelas han podido aumentar los montos de las mensualidades. Esto, entonces, ha dejado fuera a los estudiantes de ingresos más bajos. El aumento de las mensualidades también ha dado lugar a mayores niveles de financiamiento en determinadas partes del sistema educativo, lo que ha provocado que el financiamiento sea altamente desigual entre instituciones de diferentes características.

El MINEDUC afirma que muchos establecimientos particulares subvencionados escogen a los estudiantes de acuerdo al origen social, económico y cultural de sus familias. Esta selección ocurre incluso a pesar de que la Ley General de Educación prohíbe dichas prácticas en las instituciones, entre prekínder (NT1) y sexto básico, que reciben subsidios del Estado (MINEDUC, 2017).

Otros factores de desigualdad son los traslados de estudiantes a otras escuelas y la repitencia de curso, lo que puede conducir a la deserción estudiantil y al fracaso escolar. Es más, los traslados de estudiantes a otras escuelas parecieran ser una práctica común en Chile. En PISA 2012, el 23% de los estudiantes de 15 años asistían a escuelas donde los directores informaban que era muy probable que un estudiante fuera transferido a una escuela diferente debido al "bajo rendimiento académico", "problemas de conducta" o "necesidades de aprendizaje especiales", a diferencia del 13% de la OCDE (OCDE, 2013a). Chile también tiene altas tasas de repitencia de curso y, por consiguiente, un alto nivel de estratificación vertical. En Chile, el 24,6% de los jóvenes de 15 años declararon que habían repetido un curso al menos una vez en primaria, secundaria inferior o secundaria superior. Esta cifra es dos veces superior al promedio de la OCDE (12%), según PISA 2015. Los estudiantes desfavorecidos también tenían más del doble de posibilidades de repetir de curso (34%) que los estudiantes favorecidos (16%).

Cuatro oleadas de reformas relativas a la equidad en Chile han apuntado a mejorar la inclusión del sistema

En términos generales, en los últimos 25 años se han producido cuatro oleadas de políticas encaminadas a mejorar la equidad educativa en Chile. La primera oleada corresponde a apoyos financieros y de otro tipo para fomentar la asistencia escolar entre los estudiantes en situación de vulnerabilidad. Bajo el amparo de la JUNAEB, se incluye una amplia variedad de becas y programas que ofrecen incentivos financieros directos para asistir a las escuelas o que apuntan a disminuir los impedimentos para asistir a ellas mediante apoyos en forma de alimentos, salud, transporte y útiles escolares, entre otros. Los apoyos sociales entregados por la JUNAEB se han ampliado durante las dos últimas décadas y media, con nuevos programas basados en las prioridades establecidas por cada nueva administración. La existencia de estos programas explica, al menos en parte, el aumento sostenido en la matrícula estudiantil y la asistencia escolar en establecimientos de educación básica y media reportadas hace una década (OCDE, 2004), el cual continuó o se mantuvo en el último decenio (MINEDUC, 2017).

La segunda oleada de políticas orientadas a la equidad son los programas compensatorios que fueron introducidos en la segunda mitad de los años 90. Estos programas fueron diseñados para mejorar la gestión escolar y la práctica instruccional en escuelas con desempeños consistentemente bajos (Programa de las 900 Escuelas o P-900) y en escuelas ubicadas en comunidades rurales (Programa Escuela Rural Multigrado) Estos programas redujeron las brechas de rendimiento entre las escuelas que participaban en ellos y el resto de las escuelas chilenas (OCDE, 2004). Sin embargo, en su informe del año 2004, la OCDE expresó preocupación por la disminución de la importancia asignada a la discriminación positiva y los programas específicos de esta naturaleza. Dado que este tipo de programas tienen un impacto positivo en la mejora del desempeño estudiantil y la reducción de las brechas de rendimiento, contribuyen en gran medida a las metas de Chile. Pero, desde 2004, los programas dirigidos a mejorar la gestión y la práctica instruccional en las escuelas que atienden a una proporción mayor de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad parecen haber sido drásticamente reducidos en la agenda de la política educativa de Chile.

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) representa la tercera oleada de las políticas orientadas a la equidad en Chile, un producto de la década más reciente. Iniciada en 2008, la SEP es el resultado de una nueva fórmula de financiamiento escolar que destina recursos adicionales a las escuelas en función del número de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. La evidencia sugiere un efecto positivo de la SEP en el logro estudiantil (MINEDUC, 2012; Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013).

En nuestras visitas a un conjunto de escuelas que atienden una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, la SEP fue la única iniciativa nacional que fue más frecuentemente mencionada por docentes y directores como un apoyo útil a su trabajo. Esta percepción positiva existe porque la SEP ha permitido a las escuelas mejorar sus ambientes de aprendizaje, mejorar la infraestructura escolar y contratar personal nuevo que tanto se necesita. Además, la SEP es una de las pocas intervenciones realizadas por el Ministerio de Educación que las escuelas perciben no solo como un beneficio directo en su trabajo, sino también como un impacto positivo en el rendimiento estudiantil.

Si bien estos hallazgos son alentadores, es importante señalar que la SEP pareciera tener un impacto limitado en la reducción de la segregación escolar y en la creación de un sistema educativo más inclusivo (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013). En el informe de la OCDE acerca de Chile de 2004, los autores plantearon la siguiente pregunta: “¿Ha llegado Chile al techo impuesto por las limitaciones estructurales, de manera que los efectos en la equidad, que eran claramente visibles durante las primeras etapas de la reforma de los años 90, estén disminuyendo y haciéndose menos identificables?” (OCDE, 2004). Las ligeras mejoras en la equidad y calidad de los resultados de aprendizaje de los estudiantes en Chile durante la última década parecieran sugerir que este es el caso.

La cuarta y más reciente oleada de políticas de equidad educativa en Chile representa el primer intento a nivel de todo el sistema de desmantelar algunas de las condiciones estructurales centrales y prácticas institucionalizadas que crearon y exacerbaron la desigualdad de oportunidades educativas desde la década de 1980. La Ley de Inclusión Escolar, aprobada en 2016, apunta a poner fin a la práctica institucionalizada de selección de estudiantes en los establecimientos particulares subvencionados (y liceos públicos municipales). También tiene como objetivo poner fin tanto a la estructura de copago, que permitía a estas escuelas cobrar dinero a las familias, como al derecho de los establecimientos particulares subvencionados de operar como entidades con fines de lucro. Otra de las medidas de esta reforma consiste en la asignación de un 20% de recursos adicionales a los "estudiantes prioritarios" (ver Capítulo 1).

En conjunto con la SEP, la Ley de Inclusión Escolar tiene el potencial de proporcionar a los estudiantes mejores oportunidades de aprendizaje a corto plazo al abordar directamente algunos de los factores estructurales relacionados con el acceso a las escuelas. Pero, por más ambiciosas y audaces que sean estas reformas, requieren apoyo adicional para superar el "cuello de botella" en la elección de las escuelas. Fortalecer las escuelas desfavorecidas y crear un ambiente verdaderamente inclusivo, que haga que los estudiantes se sientan bienvenidos y motivados a tener éxito, son algunas formas de hacerlo.

▪ Evidencia internacional

Crear escuelas inclusivas en todo el sistema

Para que la Ley de Inclusión Escolar tenga éxito, las escuelas necesitan tener una comprensión más amplia de lo que significa la educación inclusiva. Existen múltiples definiciones de educación inclusiva, pero ellas comparten algunos elementos básicos relacionados con la creación de un ambiente de aprendizaje acogedor para todos los estudiantes en las escuelas. Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la educación no consiste simplemente en tener escuelas disponibles para aquellos que ya pueden acceder a ellas. Consiste en ser proactivo en la identificación de las barreras y los obstáculos que enfrentan los estudiantes al intentar acceder a oportunidades de educación de calidad, así como en remover las barreras y los obstáculos que conducen a la exclusión.

En la provincia de Columbia Británica en **Canadá**, la educación inclusiva se concibe como un sistema de educación pública en el que todos los estudiantes asisten y son acogidos por las escuelas de su barrio. Los estudiantes en la Columbia Británica asisten regularmente a clases apropiadas para su edad y son apoyados para aprender, contribuir y participar en todos los aspectos de la vida de la escuela. Para lograr una educación inclusiva, la Columbia Británica desarrolla y diseña sus escuelas, aulas, programas y actividades para que todos los estudiantes aprendan y participen juntos.

Otras organizaciones definen la educación inclusiva en términos más tangibles, describiendo lo que significa en las aulas a diario. Por ejemplo, Fundaciones para una Sociedad Abierta *(Open Society Foundations)* ofrece la siguiente definición:

> Educación inclusiva significa que diferentes y diversos estudiantes aprenden uno a lado del otro en la misma sala de clases. Disfrutan juntos de salidas y de actividades extracurriculares fuera de la jornada escolar. Participan juntos en actividades del gobierno estudiantil y asisten a los mismos encuentros deportivos y obras de teatro. La educación inclusiva valora la diversidad y las contribuciones singulares que cada estudiante aporta al aula. En un escenario verdaderamente inclusivo, cada niño se siente seguro y tiene un sentido de pertenencia. Los estudiantes y sus padres participan en la definición de las metas de aprendizaje y participan de las decisiones que los afectan. Y el personal de la escuela cuenta con la capacitación, el apoyo, la flexibilidad y los recursos para nutrir, alentar y responder a las necesidades de todos los estudiantes (Open Society, 2015).

La inclusión también se refiere a asegurar que las escuelas con dificultades reciban oportunidades para apoyar a sus estudiantes de mejor manera. A continuación se presentan algunos ejemplos de cómo otros países han mejorado efectivamente el desempeño de escuelas con bajo rendimiento que atienden una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Además, la siguiente sección describe algunos enfoques que han sido utilizados para eliminar o debilitar las estructuras y prácticas del sistema y de la escuela que obstaculizan la equidad.

Mejorar la práctica instruccional en las escuelas desafiantes

La creciente evidencia internacional demuestra que es posible mejorar rápidamente el desempeño de los estudiantes en escuelas que atienden una gran proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Algunos factores están al centro de las políticas exitosas que han logrado aquello. Primero, el incesante foco en mejorar o transformar las prácticas instruccionales en las aulas. Segundo, desarrollar la capacidad individual y colectiva de los docentes para mejorar y profundizar efectivamente el aprendizaje de los estudiantes. Y tercero, la instalación de un aprendizaje progresivo y un apoyo orientado a la colaboración entre las autoridades centrales de educación y las escuelas. Programas como la Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo (EIMLE) de **México**, la Escuela Nueva de **Colombia** y el Programa de Intervención Focalizada de Ontario, **Canadá** (*Ontario Focused Intervention Programme*) han mostrado resultados positivos (ver Cuadro 2.1).

Un factor importante compartido por programas exitosos en escuelas, tanto desfavorecidas como favorecidas, es el desarrollo de ambientes escolares positivos con altas expectativas para todos los estudiantes. Las escuelas y los estudiantes desfavorecidos frecuentemente enfrentan expectativas académicas más bajas. Pero la evidencia muestra que ciertas prácticas pedagógicas en las escuelas y aulas pueden hacer la diferencia para los estudiantes de bajo rendimiento.

Por ejemplo, el fortalecimiento de las relaciones y el asesoramiento brindado a los estudiantes en las escuelas puede ayudar a los estudiantes desfavorecidos. Dado que las escuelas desfavorecidas de bajo desempeño frecuentemente tienen ambientes de aprendizaje más complejos, las políticas dirigidas a estas escuelas necesitan enfocarse más en el desarrollo de relaciones positivas entre estudiantes y docentes, y entre pares. Las escuelas también necesitan garantizar el asesoramiento adecuado a los estudiantes y tutorías para apoyar a los estudiantes y lograr transiciones más fluidas durante toda su educación. Ontario (Canadá) hizo esto a través de su programa Estrategia Éxito Escolar/Estudiando hasta los 18 (*Student Success/Learning to 18 Strategy*). El programa se enfocaba en involucrar a los estudiantes en sus procesos de aprendizaje y su sentido de pertenencia en las escuelas (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.1. Transformación de las prácticas instruccionales en las aulas

En **México**, la Estrategia Integral para la Mejora del Logro Educativo (EIMLE) fue introducida en 2009 para transformar las aulas convencionales en comunidades de aprendizaje en miles de escuelas con bajos rendimientos que atendían a una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. EIMLE adoptó una nueva pedagogía basada en relaciones tutoras que habían sido desarrolladas a través de pequeñas iniciativas comunitarias de cambio pedagógico, llamadas Redes de Tutoría. EIMLE desarrolló una estrategia para extender la pedagogía de Redes de Tutoría a 9000 escuelas con una historia de desempeños consistentemente bajos. EIMLE ofreció a docentes, directores y personal técnico-pedagógico de las regiones escolares múltiples oportunidades para observar, practicar y perfeccionar la nueva pedagogía de relaciones tutoras a través de entrenamiento en el aula, sesiones de colaboración docente, intercambios escolares y ferias de aprendizaje. Durante estas reuniones, EIMLE presentó constantemente la nueva pedagogía y pidió a todos los participantes ponerla en práctica. Entre los años 2009 y 2012, las escuelas que adoptaron esta nueva pedagogía incrementaron la proporción de estudiantes que obtuvieron niveles "bueno" y "excelente" en la prueba estandarizada nacional a un ritmo más rápido que sus homólogos privilegiados. Además, los estudiantes EIMLE pudieron igualar o superar los puntajes de estudiantes más adinerados.

En **Colombia**, la Escuela Nueva fue desarrollada a partir de los años 70 como una innovación pedagógica para atender a las escuelas rurales multigrado a lo largo del país. La Escuela Nueva transforma la cultura y estructura convencional de la escolarización en un modelo participativo centrado en el estudiante. Utiliza un mecanismo de promoción flexible que permite a los estudiantes pasar de un grado a otro y completar las unidades académicas a su propio ritmo. Guías interactivas de aprendizaje, facilitación docente, apoyo de los pares y una variedad de materiales didácticos están disponibles para los estudiantes cuando los necesiten. Guías de autoinstrucción y microcentros son utilizados para desarrollar la capacidad de los docentes de cambiar la pedagogía en sus aulas. El modelo también incluye la participación de la comunidad y un gobierno escolar a cargo de los estudiantes. En la década de 1980, la Escuela Nueva fue adoptada como política nacional y se extendió a 20000 escuelas rurales en Colombia. En la década de 1990, gracias a Escuela Nueva, los estudiantes de las escuelas rurales superaron sistemáticamente a sus homólogos más acomodados en las escuelas urbanas (a excepción de escuelas en las megaciudades).

En **Canadá**, el Programa de Intervención Focalizada de Ontario (*Ontario Focused Intervention Program,* OFIP) fue introducido en 2006-2007 para ofrecer apoyo específico a las escuelas con bajos rendimientos. El OFIP fue diseñado para que fuera una intervención no punitiva de desarrollo de capacidades. La Subsecretaría de Alfabetización y Aritmética (*Literacy and Numeracy Secretariat*) de Ontario identificó las escuelas que constantemente obtuvieran bajos niveles de desempeño estudiantil. Luego se asoció con estas escuelas y sus distritos para desarrollar estrategias de intervención. Estas estrategias incluyeron evaluación de necesidades, apoyo, desarrollo conjunto de un plan de acción, participación en comunidades de aprendizaje basadas en la escuela y aprendizaje de otras escuelas a través de redes formales e informales. En 2004, más de 700 escuelas calificaban para el OFIP según los parámetros originales. Los parámetros originales establecían que las escuelas podían calificar para el programa si un tercio de sus estudiantes lograban los estándares provinciales. Entre 2014 y 2015 solo 63 escuelas recibieron apoyo OFIP sobre la base del criterio más exigente de que la mitad de los estudiantes alcanzaran los estándares provinciales. En el nivel de secundaria, la Iniciativa de Apoyo al Éxito Escolar (*Success School Support Initiative*) entregó apoyo y desarrollo para el 20% con más bajo rendimiento, unas 180 escuelas. Las actividades involucraban principalmente la construcción de capacidades de los directores y docentes como líderes educativos para mejorar las prácticas instruccionales. Esto dio como resultado un mejor rendimiento estudiantil.

Fuentes: Rincón-Gallardo, S. (2016). "Large Scale Instructional Transformation as Widespread Cultural Change in Mexican Public Schools" *Journal of Educational Change,* Vol. 17, pp. 411-436; Colbert y Arboleda (2016). "Bringing a Student-Centered Participatory Pedagogy to Scale in Rural Colombia". *Journal of Educational Change*, Vol. 17/4, Springer, Heidelberg, pp. 385-410; Rincón-Gallardo y Fullan (2016). "Essential features of effective networks in education". *Journal of Professional Capital and Community,* 1(1), pp. 5-22; OCDE (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools.* OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en; Fullan, M. y S. Rincón-Gallardo (2016). "Developing High Quality Public Education in Canada: The Case of Ontario", en *Global Education Reform: How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*. Routledge, Nueva York, pp. 169-193.

Diseñar una organización alternativa del tiempo de aprendizaje también puede ayudar. Esto puede hacerse creando aulas y escuelas más pequeñas, lo que puede ayudar tanto a reforzar las interacciones entre estudiantes y entre estudiantes y docentes como a mejorar las estrategias de aprendizaje. Sin embargo, tal plan podría implicar costos significativos para el sistema. Otras posibilidades incluyen reforzar los métodos, como la evaluación formativa o utilizar una jerarquía de sucesivas intervenciones formales e informales, según sea necesario para atender a aquellos que se encuentren en mayor riesgo. Finlandia aplica esta estrategia (Field, Kuczera y Pont, 2007) (Cuadro 2.4).

Los sistemas también pueden utilizar datos para monitorear estudiantes en riesgo. Promover el uso de sistemas de información para identificar a los estudiantes con dificultades y los factores que conducen a trastornos del aprendizaje (por ejemplo, mediante la información sobre asistencia escolar, rendimiento y participación en actividades escolares) también puede ayudar a monitorear y prevenir el fracaso escolar. En los **Países Bajos**, por ejemplo, los caminos educacionales de los estudiantes son seguidos a través de su número de identificación personal (*persoonsgebonden nummer*, PGN) (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Estrategias para apoyar la participación estudiantil

Canadá (Ontario): En 2003, el Ministerio de Educación de Ontario implementó la Estrategia Éxito Escolar/ Estudiando hasta los 18 (*Student Success/Learning to 18 Strategy*) para aumentar las tasas de graduación y entregar a todos los estudiantes de Ontario las herramientas para completar satisfactoriamente su educación secundaria y alcanzar sus metas postsecundarias. La estrategia fue introducida en fases, comenzando con la construcción de la capacidad de liderazgo para promover un liderazgo sólido en escuelas y consejos escolares. Estos esfuerzos también apuntan a cambiar las culturas escolares para lograr un mejoramiento sistémico a largo plazo. A nivel del consejo escolar, la iniciativa creó un nuevo rol de liderazgo mayor, el líder del éxito estudiantil; a nivel de escuela, instauró al profesor de éxito estudiantil para proporcionar apoyo a los estudiantes en riesgo de deserción escolar. Además, las escuelas secundarias establecieron equipos de éxito estudiantil, conformados por directivos escolares, docentes y personal de éxito estudiantil. Los equipos identificaron y abordaron las necesidades de los estudiantes que estaban desinteresados y trabajaron para crear experiencias de aprendizaje de calidad para todos los estudiantes.

Países Bajos: A partir de los tres años, todos los niños y niñas en los Países Bajos reciben un número de identificación personal (*persoonsgebonden nummer*, PGN). Este número se mantiene durante su escolaridad. De acuerdo a la Inspección de Educación holandesa, la mayoría de las escuelas primarias monitorean el desarrollo de los estudiantes usando este número, y la mitad de las escuelas utilizan esta información para mejorar las políticas educativas, la enseñanza y el aprendizaje.

Fuente: OCDE (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

Gestionar las prácticas del sistema que obstaculizan la equidad educativa

La competencia escolar puede obstaculizar la equidad, si no se maneja cuidadosamente. La evidencia demuestra que algunos de los beneficios previstos de la competencia no están necesariamente relacionados con el rendimiento de los estudiantes. A su vez, la competencia escolar presenta potenciales desventajas en términos de equidad e inclusión social. La elección de la escuela presupone que las escuelas crearán diversidad de opciones, que los padres tendrán información precisa sobre las escuelas y el acceso a ellas, y que las escuelas tendrán una posibilidad limitada de seleccionar o filtrar a los estudiantes. Sin embargo, cuando los padres pueden elegir la escuela a la que asistirán sus hijos, los padres de menores recursos terminarán seleccionando la mejor escuela entre un conjunto de opciones más limitado que los padres más adinerados. Como consecuencia, la elección de la escuela puede beneficiar en menor medida a los estudiantes desfavorecidos que a sus pares más favorecidos. Si las familias más acomodadas tienen más probabilidades de no optar por las escuelas de barrio que los residentes más pobres de la misma área, la competencia también puede incrementar la segregación socioeconómica en las escuelas. Las políticas implementadas en **Estados Unidos**, los **Países Bajos** y la Comunidad Flamenca de **Bélgica** han apuntado a controlar la elección de la escuela y a hacerla más equitativa.

Los países pueden gestionar la elección de las escuelas para evitar una segregación inicial. El Gobierno puede diseñar y administrar programas de elección, limitando su impacto negativo en la equidad. Mejorar el acceso de las familias de menores recursos a información sobre las escuelas y apoyarlas para que tomen decisiones informadas pueden ayudar a superar algunos aspectos de la desigualdad, pero no todos. Existen otras opciones, como la introducción de sistemas de elección controlados. Estos sistemas combinan la elección de los padres y las medidas para promover una mayor diversidad en la distribución de los estudiantes en las escuelas (OCDE, 2012; 2013b). El Cuadro 2.3 muestra dos ejemplos clásicos de gestión en la elección de las escuelas.

Cuadro 2.3. Gestión de la elección de escuelas en Estados Unidos y los Países Bajos

En **Estados Unidos**, el Plan Cambridge (*Cambridge Plan*) es un sistema establecido para las escuelas públicas de Cambridge en el que las familias nuevas visitan un registro central del área, eligen cuatro escuelas y las clasifican en orden de preferencia. El distrito revisa las listas e intenta asignar a los estudiantes de acuerdo a sus elecciones, pero también intenta asegurar que ninguna escuela exceda su capacidad. El distrito también intenta garantizar que todas las escuelas reflejen la composición étnica y cultural del distrito de la escuela. Además, para asegurar un equilibrio, el Gobierno ofrece incentivos para que los estudiantes desfavorecidos sean atractivos para las escuelas de alta calidad.

En los **Países Bajos**, la elección de las escuelas es común, con un control aplicado a nivel local para mitigar los desequilibrios en la composición escolar. Los controles locales también manejan el financiamiento de los estudiantes para apoyar una mayor diversidad social en las escuelas. En los Países Bajos también existe un sistema central de suscripción para asignar estudiantes a las escuelas primarias. Este requiere que la población estudiantil de cada escuela está compuesta por un 30% de estudiantes desfavorecidos. Todas las escuelas primarias de los Países Bajos han acordado un sistema central de suscripción basado en la distribución de estudiantes en diferentes categorías. En caso de sobreinscripción, se da prioridad a hermanos y a niños y niñas que vivan cerca. La prioridad siguiente se da a estudiantes tanto favorecidos como desfavorecidos para alcanzar el equilibrio requerido por el sistema de sorteo. Además, el Centro de Conocimientos sobre Escuelas Mixtas *(Kenniscentrum Gemengde Scholen, 2007)* produce conocimiento e influye en el trabajo de la elección de las escuelas. Este centro también entrega procedimientos para la elección de las escuelas e información acerca del tema a los padres.

Fuente: OCDE (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

Otra forma de mitigar los efectos negativos de la elección de la escuela y del sistema de *voucher* es seguir haciendo que las estrategias de financiamiento respondan mejor a las necesidad de los estudiantes y de las escuelas (OCDE, 2012). Los recursos disponibles y la forma en que se gastan influyen en las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Para asegurar equidad y calidad en todos los sistemas educativos, el financiamiento debiese asegurar acceso a una educación de la primera infancia de calidad, en especial para las familias de menores recursos, y utilizar estrategias tales como fórmulas de financiamiento ponderado que supongan que los costos educativos de los estudiantes desfavorecidos pueden ser más altos.

La repitencia de curso es costosa e ineficaz para mejorar los resultados educativos. Estrategias alternativas para reducir esta práctica incluyen: prevenir la repitencia al abordar las brechas de aprendizaje durante el año escolar, permitir la promoción automática o limitar la repitencia con apoyo específico a las asignaturas o módulos reprobados, y crear conciencia acerca de la importancia de prevenir la repitencia (OCDE, 2013a). Para apoyar estas estrategias, las políticas complementarias necesitan reforzar la capacidad de las escuelas y los profesores para responder adecuadamente a las necesidades de aprendizaje de los estudiantes. También es fundamental que las escuelas y los profesores entreguen apoyo temprano, regular y oportuno. La reducción de las tasas de repitencia también requiere crear conciencia en las escuelas y en la sociedad acerca del costo y el impacto negativo de esta práctica en los estudiantes. Al establecer objetivos y ofrecer incentivos a las escuelas, las autoridades educativas pueden disminuir aún más las tasas de repitencia. **Finlandia**, por ejemplo, ha reducido considerablemente sus altas tasas de repitencia usando algunas de estas prácticas (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Políticas para reducir la repitencia de grado en Finlandia

Finlandia combina una baja repitencia de grado con altos niveles de éxito estudiantil. Finlandia tiene un currículum unificado que no monitorea ni divide a los estudiantes en grupos según capacidades o trayectorias educativas. Cada niño y niña tiene derecho a recibir apoyo personalizado proporcionado por profesionales calificados como parte de su escolaridad normal. Sus características, incluyendo personalidad, capacidades y preferencias, son tomadas en cuenta durante la enseñanza y el aprendizaje. La repitencia solo es una opción luego de la escuela comprensiva (educación básica obligatoria) de 9 años, cuando los estudiantes pueden optar por un "décimo grado" para consolidar su aprendizaje o contemplar pasos futuros. Las escuelas trabajan para ayudar a los estudiantes a tomar decisiones más informadas acerca de estos pasos. Allí tampoco existe la repitencia de grado al nivel de educación secundaria superior, pues se utilizan unidades curriculares modulares en lugar de los grados. Los estudiantes diseñan sus propios programas de aprendizaje de acuerdo a un menú de cursos de aprendizaje ofrecidos tanto en sus escuelas o por otras instituciones educativas. Esta flexibilidad permite a los estudiantes completar los cursos a ritmos distintos dependiendo de sus capacidades y situaciones de vida, pero en un contexto de altas expectativas de lo que pueden lograr.

Fuente: OCDE (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

Cuerpo de la recomendación

Los recientes esfuerzos de reforma en Chile, como la Ley de Inclusión Escolar (SEP) y el Nuevo Sistema de Educación Pública, son pasos importantes para promover mejores oportunidades de vida para todos los estudiantes. Sin embargo, para mejorar la equidad y la calidad de las oportunidades y los resultados de aprendizaje, Chile debiera desarrollar una estrategia a nivel de todo el sistema para mejorar la práctica instruccional y la gestión escolar en las escuelas con bajo desempeño que atienden a una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. El mejoramiento de la instrucción y gestión de estas escuelas las ayudaría a transformarse en opciones educativas efectivas y de buena calidad para todos los niños y niñas, y las familias. El Gobierno chileno también necesita desarrollar y consolidar su idea de inclusión para que se convierta en una visión compartida sostenida en todo el sistema educativo. La inclusión va más allá del acceso; se trata de los procesos cotidianos en las escuelas que definen las oportunidades para que niños y niñas puedan recibir una educación significativa y habilitadora.

2.2.1. Desarrollar una estrategia a nivel de todo el sistema para mejorar la práctica instruccional y la gestión escolar en escuelas con bajos desempeños que atienden a una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad.

Eliminar o debilitar los efectos negativos de las estructuras y prácticas a nivel de sistema que impidan la equidad educacional es solo una parte del trabajo que el Gobierno chileno debe hacer. Es incluso más importante que el Gobierno desarrolle estructuras y prácticas para reemplazar las inadecuadas, y que al mismo tiempo genere la capacidad en los actores educativos de implementar cambios en las prácticas cotidianas de las escuelas y el sistema educativo en su conjunto.

El Gobierno chileno debiese apoyar más fuertemente a las escuelas con bajos desempeños y con una elevada proporción de estudiantes bajo condiciones de vulnerabilidad que luchan para mejorar. Este apoyo debiese estar orientado hacia la instauración de prácticas pedagógicas de alta calidad junto con altas expectativas para todos. Asimismo, debiese fomentar la innovación para transformar a estas escuelas en modelos del nuevo sistema de educación pública en Chile. La historia reciente de la reforma educativa chilena ofrece ejemplos de políticas compensatorias efectivas. Entre ellas se encuentran el P-900 y el Programa Escuela Rural Multigrado, introducidos en la segunda mitad de la década de 1990.

Sin embargo, a diferencia de estos programas focalizados, la nueva estrategia debiese estar diseñada intencionalmente para informar y reforzar el mejoramiento de las escuelas en todo el sistema educativo. Dicho esto, debiera entregar un apoyo más intensivo a las escuelas con bajos desempeños que atienden una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Las experiencias de EIMLE en México, Escuela Nueva en Colombia (Cuadro 2.1) y OFIP en Ontario (Canadá) pueden servir como antecedente para la nueva estrategia para mejorar sustancialmente la enseñanza y el aprendizaje en escuelas históricamente desfavorecidas.

2.2.2. Monitorear y desalentar la separación de los estudiantes según capacidades (tracking), la repitencia de curso y los traslados de estudiantes a otras escuelas, y reemplazarlos por prácticas de aula y de escuela enfocadas en oportunidades de aprendizaje de calidad para todos.

La OCDE recomienda que el Gobierno chileno invierta el tiempo y los recursos necesarios para asegurar que los principios detrás de la Ley de Inclusión Escolar se abran camino en las prácticas cotidianas de las escuelas.

El Ministerio de Educación ha establecido una estrategia y mecanismos de acompañamiento para apoyar a los establecimientos particulares subvencionados en su transición gradual para ajustarse a las nuevas regulaciones. Dicha estrategia y los mecanismos de acompañamiento ayudarán a estas escuelas a adoptar una nueva estructura de financiamiento y a poner fin a la selección de estudiantes, al copago y al lucro. El foco de este apoyo ha tenido un carácter legal y técnico. Este tipo de construcción de capacidad operativa es muy importante, especialmente a corto plazo, a medida que los establecimientos particulares subvencionados se abren camino en la nueva estructura.

Sin embargo, cabe señalar que los profundos cambios estructurales que actualmente están en proceso no producirán automáticamente cambios en las mentalidades y prácticas, aun cuando estos cambios son necesarios para operar dentro de las nuevas estructuras. Una mayor calidad y equidad solo serán alcanzadas si se hace todo lo posible para asegurar que las prácticas cotidianas y las creencias subyacentes de aquellos a cargo de educar niños y niñas son consistentes con la orientación de equidad y calidad de las nuevas políticas.

La OCDE, por lo tanto, recomienda que los protocolos de revisión de las escuelas usados por el sistema de aseguramiento de la calidad incorporen disposiciones para identificar las prácticas escolares de separación de estudiantes según sus capacidades, repitencia de curso y traslados a otras escuelas. También debiera desarrollarse una gama de estrategias y protocolos para cuando estas prácticas sean identificadas. De esta manera, el Gobierno puede gestionar y reemplazar gradualmente estas prácticas por políticas inclusivas que otorguen a todos los estudiantes acceso a oportunidades de aprendizaje de alta calidad. Esto puede implicar exigir a las escuelas que practican la selección académica, la repitencia de curso o los traslados a otras escuelas, que incluyan, en sus planes de mejoramiento escolar, estrategias deliberadas para disminuir y eliminar eventualmente estas políticas.

Recomendamos también realizar esfuerzos para mitigar los efectos negativos de la elección de escuelas sobre igualdad de oportunidades educativas para los estudiantes de diferentes orígenes socioeconómicos. Una estrategia que se puede considerar es el Plan Cambridge (*Cambridge Plan*) en Estados Unidos, a través del cual las familias escogen un puñado de escuelas y las clasifican en orden de preferencia. El distrito luego se esfuerza en asignar a los estudiantes de manera que se respeten sus elecciones y se asegura de que la escuela refleje la composición étnica, cultural y socioeconómica del distrito. El sistema de asignación de estudiantes gestionado centralmente en los Países Bajos es otra buena opción. Este se esfuerza en que todas las escuelas mantengan una población estudiantil con un 30% de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad.

2.2.3. Adoptar medidas para aprovechar la SEP como herramienta de mejoramiento pedagógico.

A corto plazo, Chile debiese continuar utilizando la SEP y monitoreando su impacto. El Ministerio de Educación está invirtiendo actualmente importantes recursos financieros y humanos para monitorear y asegurar el uso apropiado de los nuevos recursos SEP puestos a disposición de las escuelas. Esto es

muy importante, especialmente en el corto plazo. Al mismo tiempo, el Ministerio debiese desarrollar mecanismos para asegurar que, una vez que la infraestructura básica y las necesidades materiales para el aprendizaje estén en orden, la mayoría de los fondos destinados a las escuelas por la SEP se inviertan en mejorar la enseñanza y el aprendizaje en las aulas. Estos fondos también debiesen estar dirigidos a permitir la colaboración efectiva de los docentes para el mejoramiento instruccional. El Ministerio también debiera desarrollar la capacidad de las escuelas para mejorar continuamente la enseñanza y el aprendizaje, al tiempo que gestiona eficazmente los fondos adicionales disponibles a través de la SEP. Si la capacidad y el rendimiento de las escuelas efectivamente mejoran, la función de supervisión externa del Ministerio puede eliminarse gradualmente.

Recomendación 2.3

Apoyar los resultados exitosos de todos los niños y niñas de todos los orígenes étnicos mediante la identificación, promoción y supervisión de estructuras, actitudes y prácticas que puedan proporcionar igualdad de oportunidades educacionales para el futuro.

Resumen

El Gobierno chileno debiese atender y mejorar las oportunidades educativas para todos los estudiantes, independiente de su género, etnia u origen migratorio. Debieran adoptarse las siguientes medidas para alcanzar estas metas, aumentar las expectativas y ampliar las oportunidades de aprendizaje para todos:

- El país debiese seguir promoviendo la equidad de oportunidades para niñas y niños en todas las políticas escolares y a nivel del sistema destinadas a mejorar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Se debe prestar especial atención al fomento de la entrada de niñas en campos de estudio tradicionalmente dominados por hombres, como matemática y ciencias. Las políticas también deben atender el menor desempeño en lectura de los niños, el cual está por debajo de lo esperado. El Gobierno también debiera adoptar marcos de referencia para la igualdad de género en el sistema. Las posibles fuentes de desigualdad de género debiesen ser consideradas al redactar los marcos curriculares y al seleccionar materiales de aprendizaje que se ponen a disposición de las escuelas.
- Un esfuerzo de similar magnitud debiera ser realizado para monitorear y abordar las brechas en las oportunidades educacionales para estudiantes de origen indígena e inmigrantes. Esto implica recopilar, analizar e informar públicamente las oportunidades educacionales y los resultados para los estudiantes de origen indígena e inmigrantes. Más importante aún, es que se debiesen tomar medidas para mejorar sustancialmente las oportunidades educacionales y los resultados de los estudiantes de estos grupos.

Contexto

Fortalecer las oportunidades para todos los estudiantes, independientemente del género y origen cultural, es clave para el desarrollo económico y social de Chile. En el pasado, el monitoreo de la equidad educativa y el diseño de políticas orientadas a la equidad en Chile se han basado, en gran medida, en el nivel socioeconómico. Sin embargo, el rendimiento de los estudiantes también puede ser mejorado abordando otros factores que puedan obstaculizar las oportunidades de los estudiantes, como la exclusión por motivos de género, etnia u origen migratorio. Las disparidades de género son un desafío no solo en el sistema educativo, sino en la sociedad chilena en su conjunto. Chile ocupa el lugar 66 de 142 países en el Índice Global de la Brecha de Género del Foro Económico Mundial (FEM, 2014).

Las mujeres chilenas se enfrentan a obstáculos en los campos de matemática y ciencias, así como a débiles resultados en el mercado laboral, a pesar de tener mayores tasas de participación en la educación secundaria y terciaria. Las niñas chilenas tienen un rendimiento más bajo de lo esperado en ciencias, como lo indica la alta proporción de niñas que rindieron bajo el Nivel 2 en ciencias en PISA 2015. Chile también tuvo una de las brechas más amplias en el desempeño entre niñas y niños en ciencias y matemática en comparación con otros países.

El entorno del hogar y de la escuela puede influir en las actitudes de niños y niñas, exacerbando las inequidades de género. La imagen femenina a menudo aparece asociada a profesiones o roles tradicionalmente dominados por mujeres. Este "currículum oculto" puede configurar la confianza, las expectativas y las elecciones de niñas y niños (Valdés et al., 2013). Aunque persisten las desigualdades de género, Chile ha logrado avances en relación con los desafíos específicos del desempeño de los niños en lectura. De acuerdo con los resultados de lectura de PISA 2015, los niños chilenos tuvieron una de las brechas más pequeñas en el desempeño respecto de las niñas entre todos los participantes de PISA.

Los niños también tienen más probabilidades de repetir de curso y adoptar comportamientos que han sido asociados a un desempeño más bajo, como la falta de disfrute de la lectura o el hecho de dedicar menos tiempo a las tareas escolares (OCDE, 2015b). A medida que los niños chilenos crecen, son menos propensos a matricularse en educación media y presentan mayores probabilidades de abandonar la escuela en comparación con sus pares femeninos (MINEDUC, 2017). El hecho de proceder un entorno desfavorecido también puede aumentar la probabilidad de que un niño sea excluido del sistema escolar. Los profesores y padres necesitan identificar las herramientas y competencias adecuadas para evitar reproducir los estereotipos y desigualdades de género (OCDE, 2015b).

El Gobierno chileno está realizando actualmente importantes esfuerzos para identificar y abordar las inequidades de género, tanto en el sistema educativo como en el conjunto de la sociedad. La creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, una oficina presidencial encargada de promover una agenda de equidad de género, es un ejemplo importante. Desde principios de los años 90, el Gobierno ha introducido políticas para abordar las inequidades de género, como la reforma curricular de 1997, el Marco Curricular de la Educación Básica (Valdés et al., 2013). Más recientemente, el Gobierno ha introducido diferentes estrategias educativas en todo el sistema. En educación parvularia, el Gobierno ha procurado cambiar el lenguaje de los textos de estudio para referirse a niñas y niños. El Gobierno también ha motivado a los proveedores de educación parvularia a utilizar en el aula ejemplos inclusivos desde la perspectiva del género, por ejemplo, mostrar a las niñas realizando actividades científicas y a los niños haciendo tareas humanistas. En educación básica, el Gobierno ha buscado promover la participación de las niñas en clases de Matemática y Ciencias, al tiempo que ha fomentado la participación de niños en clases de Lenguaje e Historia. El Gobierno también ha trabajado para cambiar el lenguaje en los textos de estudio de educación básica y cambiar los ejemplos discutidos en las aulas de ese nivel (MINEDUC, 2017).

Estudiantes de origen indígena e inmigrantes

Entre las categorías de exclusión, las comunidades indígenas y los inmigrantes son quizás los grupos más ignorados y desatendidos en Chile. La exclusión es particularmente evidente en el sistema escolar. Las personas pertenecientes a los pueblos originarios representan actualmente el 7% de la población en Chile. Mientras tanto, los inmigrantes representan alrededor del 2% de la población, aunque la proporción de inmigrantes respecto de los habitantes chilenos está aumentando rápidamente.

Las tasas netas de matrícula entre los estudiantes de origen indígena son similares a las de sus pares no indígenas en educación prebásica y básica. Esto puede explicarse por el hecho de que alrededor de tres cuartas partes de las personas de origen indígena en Chile viven en áreas urbanas que entregan mayores opciones educativas. Sin embargo, los estudiantes de origen indígena parecieran enfrentar desafíos particulares para progresar. Tienen una menor participación en educación media (71% versus 74%) y en educación superior (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

La población inmigrante en Chile, proveniente principalmente de Perú, Bolivia y Colombia, se ha duplicado en menos de una década. Las personas inmigrantes aumentaron del 1% al 2% de la población total entre 2006 y 2013. El número estimado de niños y niñas inmigrantes que actualmente asisten a la educación parvularia, básica o media es de 56 000. La ley chilena de migración de 1975 permanece sin cambios, pero se han realizado algunos esfuerzos de políticas recientes dirigidas a este subgrupo de la población. Por ejemplo, la administración actual estableció recientemente la Unidad de Migración e Inclusión Social en el Ministerio de Desarrollo Social. También estableció la iniciativa Sello Migrante, que busca certificar a las

municipalidades que incluyen activamente a su población inmigrante tanto en términos culturales como sociales. Finalmente, a partir de 2017 el Ministerio de Educación entregará un número de identificación provisional y único para todos los estudiantes inmigrantes de modo que puedan recibir más beneficios sociales y educacionales que antes (Ministerio del Interior, 2014; MINEDUC, 2017).

A nivel de políticas, los estudiantes de origen indígena e inmigrantes permanecen invisibilizados o marginados. Si bien algunos esfuerzos del Ministerio de Educación han buscado brindar atención a las culturas indígenas y a los estudiantes inmigrantes, estos permanecen marginados y desvinculados de la agenda general de mejoramiento educativo. Las identidades culturales, étnicas e inmigratorias están notablemente ausentes de la recopilación de datos e informes creados por el Ministerio de Educación. Esto hace difícil estimar hasta qué punto el sistema educativo chileno ofrece a los estudiantes de origen indígena e inmigrantes oportunidades educativas adecuadas. También evidencia la magnitud del desafío de hacerlo.

Evidencia internacional

Aumentar la equidad de género

La creación de un sistema educativo y una sociedad equitativos y justos requiere garantizar que las oportunidades y los resultados educacionales de las personas no dependan de su género o contexto cultural. Los países de la OCDE han hecho progresos significativos en la reducción o eliminación de las tradicionales brechas de género en educación. No solo hay más mujeres jóvenes que nunca participando en la educación formal, sino que también la brecha de género en los logros educativos se ha invertido en la última década. Las mujeres jóvenes tienen hoy más probabilidades de completar estudios superiores que los hombres. Sin embargo, otras brechas de género se están abriendo. Los datos de PISA a lo largo de los diferentes ciclos muestran que las niñas y mujeres jóvenes chilenas tienen hasta ahora menos probabilidades que los hombres de estudiar o trabajar en las áreas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemática (CTIM o STEM en su sigla en inglés).

La evidencia de la OCDE de diferentes ciclos PISA muestra que las diferencias de género en los campos de estudio CTIM no están relacionadas con capacidades inherentes. Por el contrario, estas diferencias son el producto directo de las actitudes, los comportamientos y la autoconfianza de los estudiantes. Los datos PISA muestran que las niñas sienten menos confianza en sus capacidades en ciencias (aunque esta diferencia no es significativa para Chile en PISA 2015).

Cuando las niñas evitan los campos CTIM, esta elección refleja una falta de confianza, no de capacidad. Si bien las niñas también expresan niveles más bajos de confianza en su capacidad para aprender en asignaturas científicas, la brecha de desempeño entre niñas y niños en ciencias es muy estrecha entre los países de la OCDE. Los resultados de PISA muestran que, en promedio, los niños solo obtienen puntajes ligeramente superiores a los de las niñas. Existe sólida evidencia de que las intervenciones de políticas cuidadosamente seleccionadas pueden contrarrestar estereotipos y motivar a todos los estudiantes de países de todo el mundo a desarrollar una perspectiva realista en ciencias. Entre los ejemplos de dichas intervenciones políticas se puede señalar la entrega de mejor información sobre las carreras y la promoción de las ciencias de manera más positiva.

Las actitudes y percepciones de los padres y profesores también pueden influir en la elección de un niño o una niña acerca de un campo de estudio. Los datos de PISA 2015 muestran que es más probable que los padres esperen que sus hijos, en lugar de sus hijas, entren a una carrera CTIM. Por lo tanto, los encargados de formular políticas debiesen aspirar a influir en los entornos de aprendizaje en el hogar y en las escuelas mediante políticas que desafíen las actitudes, normas y estereotipos que crean desiguales e injustos ambientes de aprendizaje. No abordar las inequidades de género lleva a la pérdida de oportunidades para las personas y la pérdida de la eficiencia. Esta es especialmente preocupante en Chile, donde menos niñas logran resultados positivos en el mercado laboral a pesar de las altas tasas de finalización (Salvi Del Pero y Bytchkova, 2013) (ver Cuadro 2.5).

Países Bajos, Austria, Alemania, la Comunidad Francesa de Bélgica y la provincia de Alberta (Canadá) son ejemplos de países y regiones que impulsan políticas encaminadas a superar las brechas de aprendizaje y logros entre niñas y niños. Los objetivos de estas políticas pueden ser muy específicos (por ejemplo, promover el interés de las niñas en ciencias y ofrecerles oportunidades específicas de aprendizaje científico); o bien, las políticas pueden estar basadas en objetivos más globales que apunten no solo a los estudiantes, sino también a sus profesores y ambientes de aprendizaje.

Prestar atención y mejorar las oportunidades educativas para los estudiantes de origen indígena e inmigrantes

Los sistemas educativos de la OCDE se enfrentan al desafío de educar poblaciones estudiantiles cada vez más diversas y de proporcionar a todos los estudiantes acceso a iguales oportunidades. Las minorías étnicas pueden enfrentar dificultades al acceder a la educación. También afrontan mayores riesgos de bajo desempeño, tasas más bajas de graduación y una menor participación en la educación superior (OCDE, 2012).

El apoyo a las escuelas y a los entornos de aprendizaje puede ayudar a mejorar el logro de los estudiantes de origen indígena e inmigrantes. La evidencia internacional sugiere la importancia de proporcionar un currículum equilibrado y coherente que establezca altos estándares estudiantiles para todos, independientemente del nivel socioeconómico, la etnia o el nivel de rendimiento de los estudiantes (Dumont et al., 2010; OCDE, 2012). Para mejorar las oportunidades educacionales de estos estudiantes es fundamental garantizar que las aulas con una mayor proporción de estudiantes de origen indígena o inmigrantes sean lugares donde se busque la mejor pedagogía posible. También es fundamental que los docentes estén altamente capacitados en evaluación formativa y que ajusten regularmente sus enfoques a las necesidades de los estudiantes de origen indígena e inmigrantes.

Cuadro 2.5. Aumento del equilibrio de género en el logro educativo

Niñas en ciencias

En **Países Bajos**, el programa Niñas y Tecnología *(Meisjes en Techniek)* motiva a las niñas a elegir educación técnica y profesiones. El programa está subsidiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, y está involucrado en alrededor del 30% de las escuelas secundarias y vocacionales (Comisión Europea, 2010).

Austria considera la igualdad de género como un importante principio general en el currículum de la escuela obligatoria. En 1998, junto con la Red de Género *(Gender Network)*, se puso en marcha el proyecto Innovaciones en la Enseñanza de la Matemática, Ciencia y Tecnología *(Innovations in Mathematics, Science and Technology Teaching - IMST)*. Esta red busca mejorar la enseñanza de las matemáticas y ciencias naturales, y reducir la brecha de género mediante la ampliación de las perspectivas de aprendizaje para niñas y niños. Ofrece orientación e información acerca de nuevos desarrollos, así como formación inicial y desarrollo profesional en cuestiones de género (Comisión Europea, 2010).

Estrategias generales

Alemania introdujo una herramienta de capacitación para ayudar a erradicar estereotipos culturales y mensajes tradicionales y religiosos acerca del género en los textos de estudio.

En la **Comunidad Francesa de Bélgica**, la Dirección de Igualdad de Oportunidades y la Inspección Escolar produce un pequeño manual para ayudar al personal de educación a revisar los recursos educativos. El manual está pensado para ayudar a garantizar que los docentes y el personal promuevan la diversidad, incluida la igualdad de género. La Inspección también ofrece un sitio web con herramientas útiles para que el personal de educación aborde los estereotipos de género en su trabajo.

En **Alberta (Canadá)**, el Gobierno introdujo directrices generales para ayudar al personal de educación a revisar los recursos educativos para evaluar y asegurar que estos recursos fomenten la diversidad, incluida la igualdad de género (OCDE, 2015c).

Fuentes: Comisión Europea (2010). *Gender differences in educational outcomes: Study on Measures Taken and the Current Situation in Europe.* Education, Audio-visual and Culture Executive Agency, Bruselas. En: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/120en.pdf; OCDE (2015c). *The ABC of Gender Equality in Education: Aptitude, Behaviour, Confidence.* PISA, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264229945-en.

La evidencia también subraya la importancia de que las escuelas y comunidades trabajen juntas para fomentar escuelas diversas. Los sistemas educativos debieran incluir proveedores de educación indígena (ver ejemplo de Nueva Zelanda en Cuadro 2.6). Además, los directivos escolares y profesores pueden ser actores clave al abordar los desafíos de la diversidad y fomentar la tolerancia y la cohesión en las escuelas. Los profesores y las escuelas también debiesen apoyar la preservación de la cultura y las lenguas indígenas (OCDE, 2010). Los países debieran intentar cultivar e incentivar a las personas de origen indígena para que se conviertan en directivos y profesores escolares (OCDE, 2010) (ver Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Políticas destinadas a mejorar la inclusión

Nueva Zelanda: La iniciativa Construyendo el Éxito (*Building on Success*) combina una serie de programas, entre ellos *Te Kotahitanga, He Kakano* (un programa estratégico de desarrollo profesional basado en la escuela con un enfoque explícito en mejorar el liderazgo culturalmente receptivo y las prácticas docentes), *Starpath* (que tiene como objetivo abordar la tasa comparativamente alta de desigualdad educativa de Nueva Zelanda, con estudiantes *Māori* y del Pacífico que tienen un rendimiento inferior a otros estudiantes neozelandeses) y proyectos de lectura, escritura y matemática de nivel secundario. La iniciativa Construyendo el Éxito (*Building on Success*) combina elementos clave de estos programas para ofrecer un enfoque de desarrollo profesional específico, personalizado y flexible que responda a las necesidades de escuelas individuales. Los componentes clave son: 1) desarrollar e integrar las relaciones, prácticas y ambientes de aprendizaje que respondan y sean respetuosos con las diversas identidades, culturas e idiomas de los estudiantes *Māori*; 2) la utilización efectiva de la evidencia y los datos, incluyendo la voz *whānau*, para desarrollar un cambio en la escuela y un plan de mejoramiento; 3) identificar estratégicamente las metas y objetivos que contribuirán al logro de metas y objetivos nacionales, especialmente para estudiantes *Māori*, y; 4) desarrollar trayectorias de asignaturas y programas que aseguren que los estudiantes *Māori* planifiquen y progresen hacia sus metas y aspiraciones a través de itinerarios de aprendizaje y de carreras profesionales.

Irlanda adoptó en 2005 el programa Ofrecer Igualdad de Oportunidades en las Escuelas (*Delivering Equality of Opportunity in Schools,* DEIS) como parte de una política nacional integral para la inclusión educativa. Incluyó un sistema para identificar las escuelas desfavorecidas y un programa integrado de apoyo escolar para proporcionar a las escuelas y agrupaciones o comunidades escolares apoyo y recursos adicionales. El análisis de impacto de DEIS ha indicado resultados positivos en el desempeño de lectura y matemática, y también en las tasas de finalización.

Fuentes: Schleicher, A. (2016). *Teaching Excellence through Professional Learning and Policy Reform: Lessons from Around the World.* International Summit on the Teaching Profession. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264252059-en; OCDE (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools.* OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

■ Cuerpo de la recomendación

Chile ha desarrollado una estrategia global orientada a fortalecer la equidad de género en el país, con una variedad de indicadores y objetivos. A corto plazo, Chile podría beneficiarse al seleccionar algunas prioridades y trabajar para asegurar su implementación. Tres áreas en particular podrían merecer especial atención:

- En primer lugar, fomentar la entrada de las niñas en campos de estudio tradicionalmente dominados por hombres, como matemática y ciencias, modificando las actitudes entre docentes y padres, utilizando orientación y experiencias laborales para interesar a las niñas en los campos CTIM y orientando el contenido de las asignaturas para hacerlas más atractivas.
- En segundo lugar, abordar el bajo desempeño de niños con rendimientos inferiores a lo esperado, específicamente en lectura. Incrementar el interés de los niños en la educación requiere la participación de padres y docentes para proporcionar los materiales que los atraigan y los involucren.

- En tercer lugar, adoptar marcos de igualdad de género a nivel de sistema, marcos curriculares y materiales de aprendizaje imparciales para las escuelas. También resulta vital trabajar para cambiar los hábitos de enseñanza y las actitudes y tradiciones que pueden reproducir los estereotipos de género. La participación de los padres para que los estudiantes cuenten con un ambiente de aprendizaje en el hogar que ayude a niñas y niños a destacarse y lograr sus aspiraciones es también crucial para crear una agenda efectiva de equidad de género.

Un esfuerzo de magnitud similar debiera ser realizado para monitorear y abordar las brechas en las oportunidades educativas para estudiantes de origen indígena e inmigrantes. Una de las primeras tareas consiste en comenzar una recopilación sistemática, análisis y reporte público de las oportunidades y los resultados educativos de los estudiantes de origen indígena e inmigrantes. Más allá de recopilar evidencias para evaluar la magnitud del desafío de proporcionar una educación adecuada a los estudiantes de origen indígena e inmigrantes, la parte más importante del trabajo es llevar a cabo acciones deliberadas para mejorar sustancialmente las oportunidades y los resultados educacionales de los estudiantes de estos grupos. Tres directrices globales para una estrategia efectiva son:

- Apoyar a los estudiantes de origen indígena e inmigrantes para que desarrollen su propia comprensión de su cultura, idiomas, valores e historia. En primer lugar, se deben identificar e incluir en el currículum nacional y en los currículos locales adoptados por las escuelas, temas y autores que sean directamente relevantes para la historia, el conocimiento y la situación de las comunidades indígenas e inmigrantes. En segundo lugar, las formas de conocimiento indígenas debieran permear la escuela, las prácticas de aula y las actividades extracurriculares. En tercer lugar, en la medida de lo posible, los estudiantes de origen indígena e inmigrantes debiesen tener acceso a profesores y directivos que sean también de origen indígena o inmigrantes. En cuarto lugar, la capacitación y el apoyo debiese estar disponible para profesores, directivos, estudiantes y padres para que aprendan a reconocer y capitalizar la diversidad de conocimiento y de habilidades que los estudiantes de origen indígena e inmigrantes traen consigo.
- Garantizar una exposición constante y consistente a una pedagogía efectiva. Los estudiantes de origen indígena e inmigrantes debiesen tener garantizado un lugar en las aulas donde la pedagogía efectiva sea la norma. Esto incluye prácticas instruccionales que se sabe que son efectivas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes, así como el uso deliberado de estrategias para capturar, comprender y capitalizar los saberes y las formas de conocimiento de los estudiantes de origen indígena e inmigrantes a fin de ampliar y profundizar su aprendizaje.
- Fomentar la participación de la comunidad y la gobernanza compartida. Debiera ser continuamente promovida y apoyada la participación activa de las comunidades indígenas e inmigrantes en el diseño, la implementación y el monitoreo de los esfuerzos para mejorar las oportunidades de aprendizaje de sus niños, niñas y jóvenes. Esto puede implicar la creación de comités para diseñar y supervisar las políticas y estrategias educativas a fin de atender a los estudiantes de origen indígena e inmigrantes. El Gobierno también podría establecer consejos escolares con la participación de miembros de las comunidades locales indígenas e inmigrantes. No obstante, cualquiera sea la estrategia que el Gobierno chileno escoja, resulta clave la participación de los adultos de las comunidades indígenas e inmigrantes locales en las experiencias de aprendizaje para los estudiantes.

Recomendación 2.4

Asegurar oportunidades de buena educación y cuidado desde la más temprana edad continuando los esfuerzos para garantizar el acceso a una educación parvularia de calidad, especialmente para las familias en condiciones de vulnerabilidad. Esto puede implicar el desarrollo de un plan nacional para la educación y bienestar de la primera infancia para el año 2020.

▪ Resumen

Chile debiese continuar su trayectoria de ampliación del acceso a la educación parvularia dando prioridad a los niños y niñas de los quintiles de menores ingresos o que vivan en áreas rurales. Esta expansión del acceso debiese ocurrir a un ritmo que asegure que los chilenos más jóvenes tengan acceso a oportunidades de aprendizaje de alta calidad lo antes posible. Para generar los beneficios educativos y sociales para Chile de la educación de la primera infancia, resulta crucial la integración de programas y prácticas de la educación parvularia en una estrategia intencional y global del sistema. Esta estrategia debiera identificar y difundir prácticas pedagógicas y profesionales efectivas para la educación parvularia y más allá de ella. La pedagogía y las prácticas seleccionadas debiesen demostrar ser las más efectivas en el fomento del aprendizaje y el bienestar de los estudiantes. Como un aspecto fundamental de esta estrategia, el país debiera asegurar que su promesa de promover oportunidades para los jóvenes chilenos de todos los orígenes culturales se vuelva arraigada en las actividades cotidianas de los centros de educación parvularia.

▪ Contexto

Existe un fuerte compromiso del sector público con la atención y educación de la primera infancia en Chile. Como se examinó en el Capítulo 1, la educación parvularia es el único nivel de educación en que la proporción del financiamiento procedente de recursos públicos en 2013 excedió el promedio de la OCDE. La brecha porcentual entre el gasto por estudiante en Chile y el promedio de la OCDE fue menor que en cualquier otro nivel de educación (excepto cuando se excluye el gasto I+D de la educación terciaria). En los últimos años, el Gobierno chileno ha dado pasos significativos para ampliar la participación y fortalecer la calidad de la educación parvularia. Sin embargo, quedan pendientes importantes desafíos relativos a la equidad en el acceso a la educación parvularia. Estos deben ser abordados si el Gobierno chileno espera asegurar oportunidades de aprendizaje de alta calidad para los chilenos más jóvenes, independiente de su origen socioeconómico o cultural.

Esfuerzos para expandir la participación

Chile ha experimentado una expansión considerable de la educación parvularia durante la última década. Entre 2005 y 2013, la participación en educación parvularia aumentó a más del doble, del 23% al 51%, en niños y niñas de 3 años; y casi se duplicó, del 42% al 83%, en el caso de niños y niñas de 4 años. Entre 2004 y 2015, el número de educadores de párvulos de JUNJI e Integra ha aumentado considerablemente de 2472 a 4732 educadores. El Gobierno también contempla expandir la cobertura en todo el país en alrededor de 100000 cupos entre 2014 y 2018, para atender a niños y niñas entre 0 y 4 años (MINEDUC, 2017) (Tabla 2.1).

Tabla 2.1. Cobertura en servicios de educación parvularia para niños y niñas de 0 a 5 años entre 2003 y 2015

Años	Edades entre 0 y 3	Edades entre 4 y 5	Cobertura total
2003	12%	63%	30%
2006	16%	75%	37%
2009	19%	74%	37%
2011	26%	83%	44%
2013	28%	87%	49%
2015	29%	90%	50%

Fuente: Mineduc (2017). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Chile también ha desarrollado varias políticas orientadas a mejorar el bienestar infantil desde una edad temprana utilizando un enfoque más integral. El programa Chile Crece Contigo, por ejemplo, es un programa de apoyo multidimensional liderado por el Ministerio de Desarrollo Social que busca brindar apoyo personalizado a las familias de escasos recursos. Este apoyo comienza en la primera cita médica del embarazo de una madre y dura hasta que su hijo entra al primer nivel de transición de la educación parvularia (a la edad de 4 años) (Cuadro 2.7).

Cuadro 2.7. Chile Crece Contigo

Chile Crece Contigo (2009) es una iniciativa transversal efectuada a través de la coordinación de diferentes ministerios según el trabajo requerido: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social. Incluye cuatro subprogramas centrales:

- Una campaña masiva de educación con programas de radio y televisión, una línea de información telefónica operada por la Fundación Integra, un sitio web, actividad en redes sociales y el desarrollo de materiales educativos (música, cuentos infantiles, etc.).
- Apoyo para el desarrollo biopsicosocial de niños y niñas, proporcionado a través del sistema de salud público y enfocado particularmente en el cuidado prenatal y natal.
- Apoyo para recién nacidos, incluyendo un conjunto de cuidados para los recién nacidos en el sistema de salud público y en coordinación con otros apoyos de atención de salud en los hospitales y hogares infantiles. Este programa de apoyo al recién nacido también debiese entregar ayuda específica a niños y niñas cuyo desarrollo esté en riesgo. El programa puede hacerlo derivando a los niños y niñas en riesgo a los centros de educación parvularia y también remitiendo a los padres a servicios para mejorar sus habilidades parentales.
- Subvenciones orientadas a niños y niñas del 60% de los hogares más desfavorecidos socioeconómicamente en Chile, ligadas en parte al programa Chile Solidario.

Fuente: Gobierno de Chile (2017). *¿Qué es Chile Crece Contigo (ChCC)?* Gobierno de Chile, Santiago. En: www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc/que-es/.

Sin embargo, la participación en la educación parvularia en 2013 permaneció bajo el promedio de la OCDE para niños y niñas menores de seis años y en especial para niños y niñas de dos y tres años. Estas bajas cifras de participación esconden inequidades considerables en la participación en la educación parvularia.

Según numerosos estudios, los estudiantes chilenos de orígenes desfavorecidos participan menos en la educación parvularia que sus pares más favorecidos (Wales et al., 2014). Los niños y las niñas entre dos y seis años del quintil más bajo presentan entre 10 y 15% menos probabilidades de asistir a la educación parvularia que los niños y las niñas de las mismas edades del quintil más alto (OCDE, 2015c).

La cobertura también es considerablemente menor en áreas rurales que en áreas urbanas. El 22% de los niños y las niñas de áreas rurales entre 0 y 3 años y el 77% de los niños y las niñas de áreas rurales entre 4 y 5 años asistían a educación parvularia, mientras que las tasas de la participación en áreas urbanas son respectivamente 29% y 89% (MINEDUC, 2017). Informes indican que los déficits rurales en la participación resultan en gran parte por la escasez de educación parvularia disponible en áreas rurales (Bertram et al., 2016).

En términos de la equidad de acceso para niños y niñas de todos los orígenes culturales, el Gobierno chileno ha aprobado una legislación que busca garantizar que se respete la diversidad cultural en todos los programas de educación parvularia. Sin embargo, pareciera que el país carece de políticas que prioricen en el acceso a la educación parvularia de grupos culturales particulares o niños y niñas que hablan lenguas diferentes del español en sus hogares. Como resultado, queda mucho trabajo por hacer en lo que se refiere a establecer requisitos de eligibilidad relacionados con la diversidad para programas de educación parvularia, lo que requiere que el personal reciba una capacitación sistemática respecto a

la diversidad cultural, un despliegue adicional de personal de escuela especializado y con experiencia en diversidad cultural y la entrega de fondos y equipos adicionales para apoyar la diversidad cultural (Bertram et al., 2016).

Chile tampoco pareciera centrarse en los servicios de educación parvularia de acuerdo con las necesidades especiales o discapacidades de niños y niñas entre 0 y 3 años de edad, a pesar de que existen servicios específicos para niños y niñas entre 3 y 6 años (Bertram et al., 2016). Como se indicó en el Capítulo 1, los estudiantes con necesidades especiales entre 0 y 4 años están matriculados casi exclusivamente en jardines infantiles y salas cuna particulares subvencionados y solo el 2,4% en centros municipales. Chile tampoco considera criterios residenciales o hermanos mayores ya matriculados para determinar el acceso a la educación parvularia (Bertram et al., 2016).

Los esfuerzos para aumentar la cobertura de educación de la primera infancia incluyen una estrategia nacional para desarrollar infraestructura de educación parvularia e incrementar la cobertura del servicio, enfocándose principalmente en la cobertura de barrios rurales, urbanos o de bajos ingresos (Bertram et al., 2016). Chile también ha ampliado los horarios de atención en los centros de educación parvularia y está promoviendo la disponibilidad de servicios durante todo el año (Bertram et al., 2016).

Abordar la calidad en la educación parvularia a través de una visión nacional clara

Los beneficios de la educación de la primera infancia solo se materializan cuando se ofrecen oportunidades de aprendizaje de alta calidad a niños y niñas. La calidad de la educación parvularia es por tanto crucial, especialmente a medida que aumenta el número de estudiantes.

En PISA 2015, los chilenos de 15 años que asistieron entre uno y dos años a la educación prebásica superaron a sus pares que no lo hicieron en 41 puntos porcentuales en ciencias. Esta brecha en el desempeño equivale a más de un año de escolaridad. En comparación, cuando se tomaron en cuenta los antecedentes socieconómicos de los estudiantes y de las escuelas en Chile, los beneficios de la educación parvularia se redujeron considerablemente. Esto también sucedió en otros países latinoamericanos, con una diferencia en el desempeño de los estudiantes que bajó a solo 12 puntos. Los datos sugieren que los beneficios de una educación en la primera infancia pueden no ser iguales para los estudiantes de diferentes condiciones socioeconómicas.

Al tiempo que se preparaba este informe, Chile no tenía una política de educación de la primera infancia que definiera claramente cómo alcanzar una educación parvularia de calidad, de acuerdo al Ministerio de Educación (MINEDUC, 2017). El actual sistema de aseguramiento de la calidad también es complejo, ya que los requerimientos regulatorios y el organismo supervisor han dependido del tipo de proveedor de educación parvularia (Bertram et al., 2016). Estas medidas de aseguramiento de la calidad también han tenido un alcance limitado, cubriendo la calidad principalmente en términos de insumos y no de cómo estos insumos se unen para generar procesos de aprendizaje de calidad.

Entre los esfuerzos recientes más notables para mejorar la calidad de la educación parvularia se incluyen la creación en 2016 de una Subsecretaría de Educación Parvularia al interior del MINEDUC y de una Intendencia de Educación Parvularia (MINEDUC, 2017). Estas recientes reformas gubernamentales buscan dar una claridad institucional al sistema, diferenciando: quién diseña las políticas (Subsecretaría de Educación Parvularia), quién entrega estos servicios (JUNJI, Integra y otros organismos acreditados) y quién regula y supervisa su funcionamiento (Intendencia de Educación Parvularia). Como parte de estos cambios, también se creará un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia. Otras medidas incluyen la actualización de las Bases Curriculares de la Educación Parvularia, la creación de nuevos estándares de calidad para la educación parvularia y la adaptación de los estándares profesionales de los docentes dirigidos al personal de educación parvularia. Estas son acciones positivas que apuntan a fortalecer la dirección de la educación parvularia a nivel nacional. Sin embargo, el Gobierno chileno necesitará clarificar cómo estos cambios en las políticas interactuarán para permitir que niños y niñas, padres y personal obtengan sus beneficios.

Instituciones que proporcionan los servicios

Actualmente, pareciera haber grandes variaciones en la calidad entre los diferentes proveedores de educación parvularia. Los desafíos relacionados con el alcance limitado de las medidas del aseguramiento de la calidad disponibles, los distintos criterios utilizados dependiendo del tipo de servicio entregado y el uso insuficiente de la información generada en el sistema para fines de mejoramiento contribuyen a estas diferencias.

El alcance del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia en Chile ha sido limitado, en comparación con las mediciones internacionales. Según Bertram et al. (2016), el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia de Chile ha abordado el cumplimiento normativo de los proveedores y la estabilidad financiera, el liderazgo y la gestión, así como la implementación del currículum oficial, los cuales son factores importantes. Dicho esto, al momento de redactar este informe, el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia no había abordado factores como el desempeño del personal, el bienestar de los niños y las niñas, la satisfacción de los padres y la relación precio-calidad. De la misma forma, si bien la orientación curricular proporcionada se refería a elementos útiles (como áreas de aprendizaje y/o actividades, objetivos de aprendizaje, resultados de aprendizaje, evaluación del aprendizaje y desarrollo, y contextos y/o ambientes de aprendizaje), no incluía enfoques pedagógicos ni directrices nacionales para apoyar la transición en la educación prebásica (Bertram et al., 2016).

Además, el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia se ha aplicado principalmente a proveedores que reciben fondos públicos. Concretamente, para poder funcionar, los centros de educación parvularia, a excepción de los servicios privados, han pedido una autorización municipal en materia de normas medioambientales. En el pasado, los servicios privados que no recibían fondos públicos solo tenían que obtener un permiso de la municipalidad y el Ministerio de Salud para certificar que cumplían los requisitos de seguridad. A partir de 2017, todos los centros de educación parvularia que no necesitan reconocimiento oficial (instituciones privadas) necesitarán una autorización del Ministerio de Educación para funcionar, según la Ley 20.832. Asimismo, de acuerdo a esta ley, la Superintendencia estará a cargo de supervisar todas las instituciones de educación parvularia. Esto abordará por lo tanto el potencial conflicto de interés de la JUNJI, ya que en el pasado este organismo ha dirigido simultáneamente los centros de atención a la infancia y ha desempeñado el aseguramiento de la calidad (MINEDUC, 2017).

Además, la información recopilada a través del sistema de aseguramiento de calidad no ha sido usada ampliamente para apoyar los procesos de mejoramiento. La acreditación y los procesos de inspección generan uno o varios informes para los proveedores (incluyendo el centro específico) y para los organismos públicos responsables. Los informes no son directamente entregados a los padres, sino que son publicados en internet. En general, el Gobierno solo usa estos informes para comunicar decisiones relacionadas con la contratación de proveedores, no para apoyar adicionalmente la rendición de cuentas y la gestión de desempeño de los proveedores o para informar la planificación estratégica de los organismos centrales. Además, los informes no se utilizan para informar a los proveedores o a los padres sobre la elección de los proveedores.

En 2009, el MINEDUC comenzó a endurecer las condiciones para la concesión de licencias a los proveedores de educación parvularia (MINEDUC, 2017). La certificación de los proveedores de educación parvularia por la JUNJI también cambió de voluntaria a obligatoria en 2015, con la Ley 20.832 de autorización de funcionamiento (MINEDUC, 2017). Estos cambios aún no han sido completamente implementados. Una nueva ley recientemente aprobada (que será implementada inmediatamente después de que la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia comiencen a funcionar) propondrá un plan nacional para garantizar la calidad de la educación parvularia y un sistema de acreditación bajo la Agencia de Calidad de la Educación. Chile también ha actualizado el currículum nacional para la educación parvularia.

Compromiso de los padres

El sistema ha establecido algunas expectativas en cuanto al compromiso de los proveedores de educación parvularia con los padres. Las buenas prácticas que los proveedores de educación parvularia utilizan para empoderar e involucrar a los padres como socios estratégicos pueden ser considerados como un indicador de calidad. Esto también aplica a los esfuerzos que los proveedores realizan para promover una cultura del "currículum del hogar" (por medio del cual los padres continúan las actividades de aprendizaje en el hogar, tanto informales como explícitas) y actividades educativas compartidas (OCDE, 2011). La participación de los padres fue analizada en un estudio que comparó los sistemas de educación de la primera infancia en ocho países, considerando tres niveles (Bertram et al., 2016). Los países que participaron en este estudio fueron Chile, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Italia, Polonia, la Federación Rusa y Estados Unidos. Chile cumplió con los términos de los dos primeros niveles de compromiso: transmisión de información desde el proveedor a los padres (por ejemplo, folletos, boletines informativos, reuniones de padres, visitas de padres, informes) y consulta y diálogo con los padres (por ejemplo, reuniones de evaluación del niño o la niña, encuestas, actividades de retroalimentación, reuniones de grupos de padres). Sin embargo, Chile fue el único país del estudio que no completó el tercer nivel de compromiso de los padres, a saber, la participación y colaboración activa (a través de mecanismos, como consejos asesores, participación en el aula y reuniones para planificar los programas de aprendizaje infantil y la participación de los padres en las evaluaciones del desempeño).

Personal

Las circunstancias del personal de la educación parvularia se analizarán con más extensión en el Capítulo 3, en el mismo contexto que el personal de la educación obligatoria. Sin embargo, vale la pena hacer algunas especificaciones aquí. Hasta hace muy poco tiempo en Chile, el personal de educación parvularia que atendía a los niños y niñas más pequeños era considerado un organismo separado de la profesión docente, por ejemplo, sin etapas de carrera. Con las recientes reformas educacionales, todo el personal de educación parvularia será considerado como parte del Nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente (ver Capítulo 3). Este es un paso muy positivo para la mejora de la calidad de la educación parvularia.

Chile también está cambiando los requisitos para la calificación del personal. Las regulaciones del MINEDUC exigen que los directores de los jardines infantiles y salas cuna públicos y privados tengan un título de educación parvularia otorgado por una institución de educación superior reconocida, así como experiencia docente en el aula de al menos dos años. El MINEDUC también exige que estos directores reciban capacitación específica para sus roles de liderazgo (MINEDUC, 2017). Existen otros planes para ajustar los requisitos de calificación del personal y también para establecer nuevos incentivos para la carrera docente (Bertram et al., 2016).

Evidencia internacional

La evidencia internacional muestra que la participación en la educación de la primera infancia puede ayudar a proporcionar a los niños las habilidades necesarias para ingresar a la escuela y tener éxito en su escolaridad futura (OCDE, 2012; 2013a). Sin embargo, los beneficios de una educación de la primera infancia de calidad son incluso más amplios. La educación en la primera infancia puede ayudar a mejorar el bienestar de los niños y las niñas, reducir la pobreza, aumentar la movilidad social intergeneracional, elevar los niveles de participación de las mujeres en el mercado laboral, aumentar las tasas de fecundidad y mejorar el desarrollo social y económico de la sociedad (OCDE, 2015d).

Proporcionar una cobertura adecuada y acceso a servicios de calidad se está convirtiendo en una prioridad internacional. Entre 2008 y 2014, al menos 19 países de la OCDE implementaron diversas políticas orientadas a la provisión de educación parvularia desde diferentes ángulos. Por ejemplo, Australia, Dinamarca y Portugal han implementado políticas dirigidas a la evaluación de niños y niñas,

mientras que la República Checa, Finlandia, Islandia, Italia, Corea y Suecia han reformado sus currículos. En 2001 **Australia** adoptó el Instrumento para el Desarrollo Temprano *(Early Development Instrument)* (ver Cuadro 2.8), que ayuda a los profesores a seguir el desarrollo de los estudiantes de una manera regulada. El país también ha implementado, una estrategia nacional para el desarrollo de la primera infancia en 2009, un marco de calidad en 2012 y un acuerdo de asociación nacional sobre el acceso universal a la educación y cuidado de la primera infancia 2013-2014.

Cuadro 2.8. Mejoramiento de la calidad de la educación y cuidado de la primera infancia en Australia

Australia utiliza una adaptación nacional del Instrumento para el Desarrollo Temprano (*Early Development Instrument*, EDI), que es una lista de verificación del desarrollo de los niños y las niñas que completan los profesores. El EDI fue originalmente implementado en Ontario, Canadá, y consiste en una medida del desarrollo de los niños al entrar a la escuela. Los resultados se agregan al nivel grupal (escuela, barrio y ciudad) para proporcionar una medida del desarrollo de los niños y las niñas basada en la población. Los datos no se reportan al nivel del niño y la niña o de la clase, lo que significa que no se utilizan como una herramienta de diagnóstico individual para los niños y las niñas. Los resultados del EDI permiten a las autoridades locales, las comunidades y los proveedores evaluar cómo rinden niños y niñas locales en relación con otros niños y niñas de su comunidad y de todo el país. La lista de verificación mide cinco dominios clave del desarrollo de la primera infancia: salud física y bienestar, competencia social, madurez emocional, lenguaje y habilidades cognitivas, habilidades de comunicación y conocimiento general.

Fuente: OCDE (2015d). *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en.

Si bien muchos países están progresando en educación y cuidado de la primera infancia, muchos también comparten desafíos en cuanto a la expansión del acceso a la educación de la primera infancia y la mejora de la calidad de los servicios. Entre los desafíos comunes a todos los países en términos de supervisión de la calidad se incluyen: definir calidad, establecer un sistema coherente que comprenda y aborde las diferencias contextuales en el país, captar un panorama completo de la calidad entregada y asegurar que la información recopilada pueda ser utilizada efectivamente para la planificación e implementación de políticas para mejorar el sistema (OCDE, 2015d). Se han introducido políticas para abordar estos desafíos por separado o de forma combinada, como la estrategia De Cero a Siempre en **Colombia**, que ha logrado expandir tanto la cobertura como la calidad de la educación de la primera infancia en el país (Cuadro 2.9.)

De manera similar, mientras la supervisión de la calidad usualmente comienza con los aspectos estructurales, la supervisión de la calidad de los procesos también ha comenzado a llamar la atención (por ejemplo, la calidad de la interacción entre el personal y los niños y las niñas). Los países también se proponen seguir un enfoque integrado en cuanto a las áreas de medición de calidad de la educación de la primera infancia (por ejemplo, calidad del servicio, calidad del personal y resultados de niños y niñas). Los países también están adoptando un enfoque integrado en términos de cómo el sistema de supervisión de la educación de la primera infancia se alinea con las metas y con las medidas establecidas en los sistemas de supervisión en las trayectorias educativas posteriores (es decir, educación primaria) (OCDE, 2015d).

Cuadro 2.9. Mejoramiento de la calidad de la educación y cuidado de la primera infancia en Colombia

En **Colombia**, la Estrategia Nacional de la Atención Integral a la Primera Infancia, De Cero a Siempre (2011), se ha enfocado en niños y niñas de entre 0 y 5 años de edad. La estrategia ha apuntado a lograr la cobertura universal de la educación de la primera infancia con un enfoque particular en los niños más pobres y vulnerables del país. La estrategia busca: 1) mejorar la calidad y cobertura del suministro de la educación de la primera infancia; 2) asegurar la implementación de la educación de la primera infancia en los departamentos y las municipalidades en toda Colombia; 3) implementar un sistema de evaluación y supervisión de la educación de la primera infancia; 4) desarrollar un sistema de gestión del conocimiento para la educación de la primera infancia; y 5) movilizar a la sociedad colombiana para apoyar el desarrollo de la educación de la primera infancia. Para lograr estas metas se debe implementar una serie de acciones clave para armonizar la disposición y los objetivos de la educación de la primera infancia y coordinar a las diversas entidades y organizaciones que participan en la educación de la primera infancia:

- La creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), que ha proporcionado un enfoque coordinado de educación de la primera infancia al definir los roles y las responsabilidades de los actores nacionales clave.
- La introducción de un marco integral de educación de la primera infancia que define los diversos tipos de provisión de la educación de la primera infancia que han surgido fuera de la educación preescolar en Colombia. Existen tres modalidades principales: familiar, comunitaria e institucional. Cada modalidad tiene cinco componentes clave: 1) cuidado y crianza; 2) salud, dieta y nutrición; 3) educación de la primera infancia; 4) recreación; y 5) educación y participación cívica.
- El desarrollo de parámetros técnicos para las modalidades familiares e institucionales que establecen las directrices de la educación de la primera infancia en seis áreas clave: 1) familia, comunidad y redes; 2) salud y nutrición; 3) pedagogía; 4) talento humano; 5) entorno educativo; y 6) administración y gestión. Como parte de esto, se han definido perfiles del personal de la educación de la primera infancia y se han elevado sus calificaciones para garantizar un nivel mínimo de cumplimiento de las competencias necesarias para el desarrollo significativo de un niño o niña.

La estrategia De Cero a Siempre ha logrado incrementar la participación en la educación de la primera infancia. En 2010, solo 566 429 niños menores de cinco años estaban inscritos en educación de la primera infancia integral en Colombia; para el año 2014 el número alcanzado por la estrategia había aumentado a 1 040 351. El objetivo es aumentar la matrícula a 2,4 millones de niños y niñas menores de 5 años (el Gobierno ajustó posteriormente el alcance original de 2 millones de niños y niñas de hasta cinco años) y asegurar que el 100% de los niños y las niñas en situación de pobreza extrema participaran en la educación de la primera infancia para 2018.

Fuente: OCDE (2016b). *Education in Colombia*. Reviews of National Policies for Education. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en.

Cuerpo de la recomendación

Al tiempo de prepararse este informe, Chile está realizando amplios y ambiciosos cambios en educación parvularia. Estos cambios incluyen la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia y la ampliación del acceso a la educación de la primera infancia a través de la creación de nuevos centros de educación parvularia que cumplan con los nuevos estándares de calidad. Otros cambios incluyen el desarrollo de una ley para que kínder sea obligatorio. El Gobierno también está trabajando para mejorar las condiciones de trabajo y el desarrollo profesional de los educadores y los directivos escolares de educación parvularia. Por último, el Gobierno está desarrollando las Nuevas Bases Curriculares para la Educación Parvularia, y también estándares de calidad para las prácticas docentes y para el funcionamiento y la gestión de las instituciones de educación parvularia (MINEDUC, 2016). Dado que estos cambios están ocurriendo al momento de completar este informe, es difícil para la OCDE desarrollar recomendaciones más detalladas

sobre el tema, especialmente respecto de las necesidades específicas de los diferentes grupos de edad dentro del sistema de educación parvularia de Chile. Sin embargo, en este momento de reforma en educación parvularia, el Gobierno chileno necesita desarrollar una estrategia integral para mejorar la calidad del aprendizaje y el bienestar de los niños chilenos más jóvenes. El Gobierno también debiera seguir ampliando el acceso a la educación parvularia, dando prioridad a los niños y las niñas de los quintiles de más bajos ingresos y a los que viven en las zonas rurales. Estos dos pasos fundamentales y complementarios son necesarios para asegurar que la educación parvularia cumpla su promesa de mejorar la equidad y calidad educativa en Chile.

2.4.1. Desarrollar una estrategia coherente e integrada para asegurar que los más jóvenes de Chile tengan acceso a oportunidades de alta calidad para su aprendizaje y bienestar.

En el actual sistema de educación parvularia en Chile existen muchos elementos que pueden y deben utilizarse para mejorar la calidad de los servicios de educación parvularia en todo el país. Estos incluyen una filosofía (tanto en la JUNJI como en Fundación Integra) que se centra en el aprendizaje y el bienestar de los niños y las niñas, y una orientación curricular para educadores de párvulos que aborda áreas de aprendizaje y actividades educativas, objetivos de aprendizaje, resultados de aprendizaje, evaluación del aprendizaje y del desarrollo, y ambientes de aprendizaje productivos. Otros aspectos de la educación parvularia actual que se pueden utilizar para influir en el progreso incluyen un rico conjunto de medidas de aprendizaje y desarrollo estudiantil para niños y niñas de 0 a 3 años de edad que pueden informar la práctica del personal, así como las decisiones de políticas y un marco regulatorio para el funcionamiento de los centros de educación parvularia. La reciente creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia representa un paso importante en el esfuerzo por dar coherencia y dirección a un sistema de educación parvularia previamente desarticulado.

Estos elementos, sin embargo, aún deben ser integrados en una estrategia coherente a nivel de todo el sistema que asegure que todos los bebés, niñas y niños pequeños en Chile estén constantemente expuestos a oportunidades de alta calidad para su aprendizaje, bienestar y desarrollo. La recomendación 2.1 especifica algunos factores interdependientes necesarios para una estrategia de este tipo. Es probable que los esfuerzos intencionales para coordinar e integrar las medidas tendientes a mejorar la calidad de las prácticas de aula y de la escuela en todo el sistema y la trayectoria escolar completa de los estudiantes den buenos resultados. Si esta coordinación e integración incluye la escolarización desde la educación parvularia hasta la educación media, podría resultar en una mayor coherencia y un mejor desempeño del sector educativo de Chile. Por ahora, este informe esbozará consideraciones importantes para el caso particular de la educación parvularia chilena y su integración en el sistema educativo más amplio.

En primer lugar, a nivel del sistema, la experiencia y los conocimientos acumulados en el ámbito de la educación parvularia chilena en torno a prácticas y ambientes eficaces para mejorar el aprendizaje, el desarrollo y el bienestar de los niños y las niñas debieran ser utilizados para ampliar el enfoque y enriquecer las estrategias de mejoramiento escolar en niveles posteriores. En particular, la filosofía centrada en el niño y la niña que orienta la educación parvularia en Chile y sus múltiples medidas del aprendizaje, el desarrollo y el bienestar infantil pueden ofrecer importantes insumos e ideas sobre lo que podría y debiera ser la futura educación pública en Chile.

- ***Establecer una visión nacional:*** Este conocimiento acumulado en el sistema contribuirá al desarrollo de una definición de calidad en la educación parvularia que puede ser supervisado, pero también compartido como una visión común con los niños y las niñas, los padres, el personal y otros actores relacionados. Esto ha ocurrido en otros países. Por ejemplo, en 2009, Australia puso en marcha la Estrategia Nacional de Desarrollo de la Educación de la Primera Infancia, Inversión en los Primeros Años (*National Early Childhood Development Strategy*, *Investing in Early Years*) con el fin de garantizar que se lograra la claridad de objetivos para 2020. La estrategia también funcionó

para garantizar el reconocimiento nacional de la importancia de la educación de la primera infancia (OCDE, 2015d). De manera similar, el Marco del Aprendizaje y Desarrollo Temprano *(Early Learning and Development Framework*) del Consejo de Ministros de Educación de Canadá (CMEC), implementado en 2014, presentó una visión pancanadiense para que el aprendizaje temprano se adapte a las necesidades de cada provincia y territorio. El marco también se introdujo para apoyar el desarrollo de políticas e iniciativas que mejoren la calidad y la continuidad de la experiencia de aprendizaje en los primeros años y más adelante (OCDE, 2015d; OCDE, 2015e). Un Plan Nacional de Educación y Bienestar de la Primera Infancia en Chile para el año 2020, que reconozca y se base en los logros alcanzados hasta el momento, podría considerar: 1) un cronograma de implementación (por ejemplo, asegurar que todos los niños y las niñas reciban una educación parvularia de calidad para el año 2020); 2) el desarrollo de un marco de calidad que establezca las medidas de calidad requeridas y cómo medirlas; 3) que todo el personal de educación parvularia esté debidamente calificado para el año 2020.

- ***Lograr coherencia para y a través del sistema de supervisión:*** Esto se refiere a establecer instrumentos de supervisión en todo el sistema para apoyar el marco de calidad, tales como estándares o regulaciones nacionales, o herramientas de supervisión estandarizadas (es decir, los Estándares Indicativos de Desempeño de Chile). Además, el sistema de supervisión debiese asegurar que los instrumentos de monitoreo estén claramente interconectados y que la información recopilada a través de ellos se use sistemáticamente para la reforma de las políticas. Esto implica la realización de revisiones periódicas de la información entregada por estos instrumentos (como insumo para las adaptaciones necesarias del marco de calidad). Asimismo, deben efectuarse revisiones regulares basadas en la calidad de la información proporcionada, a fin de garantizar que los instrumentos utilizados sigan siendo relevantes para las necesidades del sistema según sus objetivos. Los instrumentos para evaluar el desarrollo infantil podrían adaptarse de acuerdo a las necesidades locales, teniendo en cuenta las capacidades locales existentes y necesarias para realizar evaluaciones. De manera similar, si se agregan consecuencias al sistema, entonces el proceso de evaluación debiera llevarse a cabo a través de mecanismos diferentes de las evaluaciones que no contemplan dichas consecuencias. En cualquier caso, los instrumentos utilizados debieran apuntar a registrar los procesos de desarrollo de niños y niñas a través de diferentes dimensiones (por ejemplo, salud física y bienestar, competencia social, madurez emocional, lenguaje y habilidades cognitivas, habilidades de comunicación y conocimiento general). Estos instrumentos también debiesen recoger los puntos de vista sobre el desarrollo de los niños y las niñas por parte de diferentes actores, entre ellos el personal, los niños y las niñas, y los padres. Finalmente, los instrumentos de supervisión seleccionados debieran tener en cuenta la carga de trabajo adicional que pueden implicar.

En segundo lugar, el sector de la educación parvularia recién integrado debiera garantizar que todos los centros de educación parvularia en Chile proporcionen consistentemente ambientes de aprendizaje y prácticas pedagógicas de alta calidad para todos los niños y niñas. Esto puede involucrar:

- ***Desarrollar un conjunto de herramientas de políticas orientadoras*** que cristalice los objetivos, las herramientas clave y las expectativas del sistema en ejemplos tangibles que puedan ser contextualizados por las instituciones de educación parvularia. Este conjunto de herramientas puede integrar ejemplos identificados de prácticas pedagógicas efectivas y de ambientes de aprendizaje productivos existentes en centros de educación parvularia ejemplares, con el fin de sistematizar sus características reproducibles. El conjunto de herramientas podría ser utilizado con el fin de ayudar a identificar oportunidades para que los educadores de párvulos observen, prueben e incorporen a la práctica cotidiana. Es importante que este conjunto de herramientas contenga medidas respecto de los resultados de aprendizaje y bienestar de los estudiantes de educación parvularia que resulten creíbles y legítimas. Por ejemplo, algunos sistemas usan

portafolios de estudiantes para capturar mejor el proceso del desarrollo del niño o la niña. Este enfoque también podría ser menos costoso para el personal de educación parvularia en términos de recolección de evidencia.

- ***Crear culturas colaborativas estructuradas*** al interior y entre centros de educación parvularia también es importante. Los educadores podrían recibir apoyo para participar en ciclos colaborativos de investigación para examinar, diseñar y perfeccionar su práctica pedagógica, basados en la evidencia disponible sobre el aprendizaje y el bienestar de los estudiantes. Para integrar mejor el sistema, se podrían desarrollar grupos de colaboración entre diferentes tipos de instituciones (JUNJI, Integra u otras instituciones) que compartan contextos similares y que cuenten con buenas prácticas complementarias para intercambiar.

En tercer lugar, se debe diseñar un conjunto de políticas para garantizar que el principio de respeto a la diversidad cultural fomentado a través de la Ley General de Educación se materialice en la práctica cotidiana de las aulas y centros de educación parvularia. Estos podrían incluir:

- ***Mejorar la calidad de las oportunidades de educación parvularia para estudiantes de origen inmigrante*** y para aquellos cuyo primer idioma no sea el español. Esto puede lograrse a través de diferentes medios, tales como: establecer requisitos de elegibilidad relacionados con la diversidad para los programas de educación parvularia; establecer la expectativa de que la diversidad cultural sea efectivamente abordada y practicada en todas las aulas y centros de educación parvularia; proporcionar múltiples oportunidades para que el personal de educación parvularia desarrolle la sensibilidad, experiencia y capacidad para aceptar y responder adecuadamente a la diversidad cultural (ver Recomendación 2.2); desplegar personal escolar especializado adicional con experiencia en diversidad cultural; y garantizar que la diversidad cultural se refleje en el currículum y en los materiales didácticos de la educación parvularia.

2.4.2. *Continuar con la ampliación del acceso a la educación parvularia, dando prioridad a los niños y las niñas de entornos desfavorecidos, y a un ritmo que garantice servicios de educación parvularia de alta calidad.*

El Gobierno chileno debiera continuar su trayectoria ascendente de ampliación del acceso a la educación parvularia. Los esfuerzos debieran dirigirse en particular a niños y niñas de los quintiles de más bajos ingresos, a niños y niñas que viven en áreas rurales, a niños y niñas de origen inmigrante y a niños y niñas cuyo primer idioma no es el español. Estos esfuerzos ayudarán al país a construir tanto la demanda como la oferta de la educación parvularia.

- *Por el lado de la oferta*, el Gobierno debiera enfocarse en las comunidades de escasos recursos cuando decida dónde abrir nuevos centros de educación parvularia. El sector rural y las comunidades y regiones con altas proporciones de niños pequeños en las familias de los quintiles de más bajos ingresos debiesen ser la primera prioridad. Estos nuevos centros de educación parvularia debieran estar conectados a los nuevos Servicios Locales de Educación del sistema de educación pública. De esta forma, las autoridades educativas pueden facilitar la futura transición de los estudiantes de estos nuevos centros de educación parvularia a la educación básica. También es importante hacer esfuerzos para mejorar el acceso a la educación parvularia para niños y niñas inmigrantes. El Gobierno podría permitir que niños y niñas inmigrantes se matriculen en la educación parvularia incluso si sus familias aún no han adquirido el derecho legal de estar en Chile. Tal disposición podría ser un primer paso hacia la integración exitosa de los niños y las niñas inmigrantes en la comunidad. Se podrían tomar medidas similares para niños y niñas cuyo primer idioma no sea el español.
- *Por el lado de la demanda*, iniciativas como campañas de sensibilización, visitas a centros de educación parvularia y centros de información de educación parvularia para padres pueden aumentar el interés de los padres de bajos ingresos y de entornos más desfavorecidos de enviar a sus hijas e hijos más pequeños a los centros de educación parvularia. Desarrollar programas holísticos adecuados también podría estimular la demanda. Por ejemplo, los programas de

difusión que incorporan apoyo tanto para padres como para niños y niñas son efectivos. El programa de Enriquecimiento en el Hogar, en Turquía, que combina la educación de los padres con la provisión de servicios de guardería, es un buen modelo. Un programa de ese tipo podría ser beneficioso para el proceso de integración en Chile (Engel et al., 2015).

Al mismo tiempo, recomendamos que la expansión del acceso a los centros de educación parvularia se reduzca gradualmente de manera tal que se garantice una alta calidad de oportunidades de aprendizaje para los chilenos más jóvenes. Un aspecto crucial de la expansión es coordinar el crecimiento de modo que coincida con la disponibilidad de candidatos altamente calificados para el personal de los nuevos centros de educación parvularia. Mientras el Gobierno expanda la educación parvularia, un posible enfoque de crecimiento es seleccionar o crear centros de educación parvularia ejemplares en ubicaciones centrales que colinden con otras comunidades con demandas insatisfechas respecto a centros de educación parvularia de alta calidad. Estos centros de educación parvularia ejemplares podrían servir como vitrina y como escenario de capacitación para educadores de otros centros existentes y nuevos en comunidades vecinas.

Recomendación 2.5

Unificar y fortalecer el sistema de educación pública como una organización de aprendizaje al continuar invirtiendo y creando la estructura del sistema y la capacidad para apoyar la mejora sistémica de la escuela y promover oportunidades para todos los estudiantes en las escuelas públicas.

Resumen

Chile puede trabajar para garantizar que las escuelas cuenten con el apoyo adecuado a través de una estrategia progresiva:

- A corto plazo, el Gobierno de Chile debiera enfocarse en definir con la mayor claridad posible el papel previsto de la nueva estructura intermedia del sistema educativo, los Servicios Locales de Educación. Al hacer esto, el Gobierno puede garantizar que se seleccionen los mejores candidatos disponibles para dirigir estos servicios. También puede establecer estructuras básicas y rutinas de apoyo y capacitación para esta nueva estructura intermedia.
- A mediano y largo plazo, se debiese prestar atención al establecimiento de rutinas para el aprendizaje y el mejoramiento organizativo a nivel de los Servicios Locales de Educación y del Ministerio, y a la simplificación de la provisión de servicios de apoyo a las escuelas.

Contexto

Chile cuenta con una enorme reserva de talento en su Ministerio de Educación, universidades, fundaciones privadas y organizaciones estudiantiles. Estos actores demuestran un fuerte compromiso con el mejoramiento de la educación. No obstante, el impresionante talento y la energía disponibles para mejorar el sistema educativo no cuentan actualmente con la estructura necesaria para producir cambios significativos. La creación, mantenimiento y actualización continua de dicha estructura es un requisito básico para garantizar la renovación y el mejoramiento continuo del sistema educativo del país.

Históricamente, los municipios han estado a cargo de administrar y apoyar a las escuelas en Chile. Los municipios han asumido esta responsabilidad en muy diferentes grados dependiendo de una variedad de consideraciones. Los factores que influyen en esta heterogeneidad incluyen: una división poco clara de responsabilidades; dependencia de los ciclos políticos, ya que las autoridades están sujetas al voto popular; y problemas de escala en el contexto de pequeños municipios (por ejemplo, que estos municipios se enfocan en otras prioridades además de la educación, o no tienen acceso a suficiente personal para apoyar a las escuelas o a suficiente financiamiento cuando los fondos dependen del tamaño de la población escolar).

La Nueva Educación Pública es la reforma estructural más reciente que se está discutiendo actualmente en el Congreso. Busca establecer una red de alrededor de 70 Servicios Locales de Educación, cada uno de los cuales supervisa a cuatro municipios en promedio. Estos servicios se especializarán en tareas técnicas, pedagógicas, administrativas y financieras relacionadas con las escuelas (ver Capítulo 1). En tanto gestión de Gobierno, de nivel intermedio de gobernanza y de apoyo para las escuelas, estos servicios representan un paso importante para establecer una infraestructura básica para el mejoramiento de las escuelas en todo el sistema escolar en Chile. Su creación tiene como objetivo establecer una fuente estable de apoyo a las escuelas que no dependa de los ciclos políticos que rigen a las administraciones municipales. Esta independencia les permitirá enfocarse exclusivamente en la provisión de gestión educativa y en apoyo a las escuelas.

Para garantizar que este nuevo nivel intermedio se convierta en un vehículo eficaz para el mejoramiento escolar, es necesario superar importantes desafíos. Tres de los desafíos más importantes incluyen:

1. Abordar las posibles confusiones que podrían crearse en el sector educativo con la introducción de una nueva estructura intermedia, así como una posible superposición de funciones entre la estructura intermedia y las organizaciones existentes que actualmente están a cargo de supervisar y apoyar a las escuelas.
2. Mantener un enfoque en el mejoramiento y la extensión de la calidad y la equidad en el aprendizaje de los estudiantes, definiendo las prioridades de las áreas de atención, a medida que el sistema se vuelve más efectivo.
3. Garantizar que las nuevas mentalidades y prácticas requeridas por la nueva estructura intermedia de gobernanza educativa se arraiguen en el sistema y sustituyan las prácticas de supervisión convencionales, burocráticas y orientadas al cumplimiento, por un liderazgo y apoyo orientados al aprendizaje y al crecimiento.

La OCDE tuvo la oportunidad de visitar un conjunto de escuelas en Chile y hablar con docentes y directivos escolares. En el momento de nuestra visita, tuvimos la impresión de que, en general, a nivel de la escuela, había poca comprensión de las prioridades actuales del Ministerio de Educación en lo que respecta a las actividades cotidianas de las escuelas. Más bien, las iniciativas ministeriales se experimentaron como vagas, incoherentes o como papeleo adicional y requisitos de cumplimiento. Las intenciones y estrategias de la reforma educativa debiesen estar claras en la mente de los ejecutores, tanto o más que en las mentes de los legisladores (Fullan, 2016). Desde la perspectiva de un director de escuela o un docente en Chile, el sistema de apoyo al mejoramiento de la escuela que tienen a su disposición debe ser, por lo tanto, un conjunto de distintos recursos, coherentes y tangibles, que los ayuden a alcanzar las metas nacionales en sus escuelas. Como tal, el Ministerio de Educación debiera proporcionar a los educadores suficiente claridad, flexibilidad y apoyo para aplicar los objetivos nacionales en contextos educativos específicos.

Además de los municipios, otros organismos están encargados de apoyar a las escuelas para el mejoramiento, como el recientemente creado Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización (SAC), los Deprov y las agencias de Asistencia Técnica Educativa (ATE). Si este conjunto de fuentes de apoyo no se experimenta en la actualidad como un todo coherente, es probable que la incorporación de los Servicios Locales de Educación aumente la confusión de los actores escolares si no se implementan adecuadamente.

El Gobierno chileno también anunció recientemente la creación de dos Centros de Liderazgo Escolar (CLE). Estos centros están siendo desarrollados por dos consorcios de universidades y organizaciones asociadas, incluidas instituciones internacionales. El Gobierno ha otorgado a estos centros de liderazgo el mandato de desarrollar la capacidad de liderazgo de los futuros directivos y del personal en los Servicios Locales de Educación (ver el Capítulo 3). Estos centros pueden convertirse en vehículos importantes para el desarrollo de la capacidad de liderazgo a nivel escolar. Sin embargo, lograr esto requerirá una importante inversión de tiempo y esfuerzo de Chile. En lugar de ser una capa más en la estructura organizativa,

los CLE tendrán éxito si pueden apoyar a las autoridades escolares y de los Servicios Locales de Educación a desarrollar claridad en torno a las prioridades del sistema y a aclarar los vínculos entre su práctica cotidiana de liderazgo y estas prioridades.

Los esfuerzos del Gobierno chileno en esta dirección incluyen el recientemente publicado Protocolo para el Trabajo Conjunto entre la Agencia de Calidad de la Educación y el Ministerio de Educación cuando visitan escuelas. Este protocolo busca entregar mayor claridad sobre cómo estos diferentes organismos pueden interactuar en las escuelas para supervisar la calidad y fortalecer los procesos de reforma educativa mediante: 1) el desarrollo de una estrategia compartida para la evaluación escolar; 2) la definición y alineación de mecanismos, herramientas y metodologías disponibles para todas las escuelas; 3) el fortalecimiento de la colaboración entre instituciones, y; 4) la implementación del SAC en cada comunidad educativa, mientras se ponen a las escuelas en el centro (DEG-MINEDUC y Agencia, 2016). Además de este protocolo, el Gobierno tiene previsto publicar directrices específicas para supervisar las visitas a los centros de educación parvularia.

Evidencia internacional

En los sistemas descentralizados con gran autonomía a nivel municipal y escolar (por ejemplo, los Países Bajos, Flandes, Suecia, Noruega y Chile), la capacidad es un problema importante, especialmente en los municipios y las escuelas más pequeñas. Pueden tener dificultades para cumplir con las tareas que se esperan de ellos, así como con el alcance de las políticas. También puede resultar difícil priorizar entre programas e iniciativas que compiten entre sí y que han sido solicitados por el Gobierno central (Blanchenay, Burns y Köster, 2014; Hopfenbeck et al., 2013). Algunos países utilizan estructuras de gobernanza intermedias para ayudar a reducir la brecha entre los niveles de educación central y local.

Un aspecto fundamental del desarrollo de la estructura y la capacidad para el mejoramiento continuo de la escuela y del sistema en Chile tiene que ver con atraer, desarrollar y movilizar lo que se ha denominado como "capital profesional" (Hargreaves y Fullan, 2012). El capital profesional es la combinación de talento individual (capital humano), capacidad colectiva (capital social) y capacidad de tomar buenas decisiones basadas en el juicio profesional (capital decisional) (Hargreaves y Fullan, 2012). En el nivel más fundamental, en un contexto educativo, el capital profesional implica mejorar los salarios, las condiciones de trabajo, la preparación, la inducción y el aprendizaje profesional continuo para los docentes y directivos escolares (ver Capítulo 3). Además, implica crear las condiciones para permitir la colaboración docente centrada en el análisis y el mejoramiento de la práctica instruccional. También significa fomentar las redes y la colaboración entre escuelas y regiones, y promover una cultura de investigación colaborativa y de mejora continua desde las escuelas hasta el Ministerio de Educación. Por último, construir capital profesional significa desarrollar una asociación de aprendizaje progresivo de apoyo e influencia mutua entre el Ministerio de Educación y las escuelas.

La OCDE ha recopilado varios ejemplos de países que tienen estructuras educativas intermedias, como Estonia, Alemania, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega y Portugal (Cuadro 2.10). Las características y la especificidad de las estructuras se manifiestan de diferentes maneras en los países. Como muestran los ejemplos a continuación, las estructuras de gobernanza intermedias pueden ser útiles para llenar la brecha entre el nivel central y los municipios y las escuelas. También pueden adoptar diferentes formas, como redes, agrupaciones, centros de desarrollo regional y oficinas de distrito o condado. Dado que cada país es diferente en términos de estructuras institucionales y condiciones económicas, sociales y políticas, las estructuras de gobernanza intermedias son muy específicas en cada contexto. No hay un modelo único para todas las estructuras.

Cuadro 2.10. El rol de las estructuras intermedias

En **Alemania**, el programa Aprendiendo Localmente (*Lernen vor Ort*, LvO) fue implementado por el Gobierno federal alemán y funcionó entre los años 2009 y 2014. Se diseñó para apoyar a los gobiernos locales en el desarrollo de capacidades para la supervisión y gestión de la educación mediante la fusión de los esfuerzos de los municipios de un mismo distrito más amplio y la creación de redes sostenibles entre las administraciones locales y los actores de la sociedad civil. El programa se lanzó en algunos estados (*länder*) en paralelo con un programa de apoyo a las redes educativas regionales que crearon una oficina educativa a nivel de distrito.

En **Portugal**, las escuelas se han reorganizado en agrupaciones escolares para la eficiencia y la eficacia, con la posibilidad de cerrar las escuelas pequeñas o de bajo rendimiento (en un acuerdo de 2010 entre el Gobierno central y la Asociación Nacional de Municipios Portugueses). Portugal también dio a las escuelas la posibilidad de firmar acuerdos de autonomía en 2008. Esta oportunidad ha sido aprovechada por el 26% de las agrupaciones escolares desde que fue implementada.

Fuentes: Busemeyer, M. y J. Vossiek (2015). "Reforming education governance through local capacity-building: a case study of the 'learning locally' programme in Germany". *OECD Education Working Papers*, no. 113, OECD Publishing. En: http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjg-en; OCDE (2014b). *Education Policy Outlook: Portugal*, OECD, París. En: www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK_PORTUGAL_EN.pdf.

Cuerpo de la recomendación

A corto plazo, la prioridad del Gobierno chileno debiese ser definir con la mayor claridad posible el rol que visualiza para los Servicios Locales de Educación. Esto requiere que el Gobierno seleccione los mejores candidatos disponibles para liderar estos servicios y para establecer estructuras y rutinas básicas de apoyo y desarrollo de capacidades para esta nueva estructura intermedia. A mediano y largo plazo, se debe prestar atención a establecer rutinas para el aprendizaje y el mejoramiento organizativo a nivel de los Servicios Locales de Educación y el Ministerio y a simplificar la provisión de servicios de apoyo para las escuelas. Estas prioridades se discuten en mayor profundidad a continuación.

2.5.1. *La nueva estructura intermedia a corto plazo: definir la dirección, obtener a las personas adecuadas y desarrollar la capacidad básica.*

Las nuevas estructuras no producen automáticamente en la práctica los cambios deseados. De hecho, sin un esfuerzo deliberado por hacer las cosas de manera diferente, es más probable que las nuevas estructuras se deslicen a las rutinas predeterminadas y las normas culturales de las instituciones en las que ellas se introducen.

- ***Definir la dirección y los roles*** de la nueva estructura intermedia en términos precisos y simples es un primer paso importante para desarrollar la claridad, desde el Ministerio de Educación hasta las escuelas. Los actores de la educación no solo necesitan entender el rol y la importancia de los Servicios Locales de Educación, sino también cómo estos servicios se conectan con otras instituciones que llegan a las escuelas para ayudarlos a alcanzar los objetivos nacionales. Lograr la precisión y la simplicidad del papel previsto de los Servicios Locales de Educación no es solo crear una serie de declaraciones que se vean bien por escrito. Implica mapear los diferentes actores que están en contacto con las escuelas y los procesos que estos llevan a cabo. También requiere explorar cómo todos ellos pueden alinearse mejor para establecer prioridades de acción mientras se implementa el sistema y cómo evitar la duplicación de esfuerzos en todo el sistema. Muy especialmente, el papel de varios Servicios Locales de Educación debiese enmarcarse de manera que tenga sentido y responda a las necesidades de desarrollo de los usuarios finales: escuelas, docentes y directores. Por último, es importante responder algunas preguntas clave: ¿Qué procesos son fundamentales para promover el mejoramiento escolar? ¿Quién es más apropiado para realizarlos? ¿Qué capacidades clave se necesitan? ¿Qué es redundante en el sistema que podría ser eliminado?

- ***Conseguir las personas adecuadas*** y desarrollar continuamente sus capacidades para atender eficazmente las necesidades de mejora de las escuelas es vital cuando se establece una estructura intermedia. Esto implica definir perfiles claros de candidatos ideales, reclutar personas altamente calificadas para dirigir estas unidades y, desde una perspectiva de equidad, ofrecer incentivos para atraer al mejor talento de liderazgo disponible hacia las regiones que atienden a la mayor proporción de estudiantes desfavorecidos y de bajo rendimiento.

  El desarrollo de las capacidades clave de los directivos y del personal de los Servicios Locales de Educación plantea el gran desafío de preparar simultáneamente a estas personas para gestionar de manera efectiva la nueva estructura (capacidades administrativas) y, al mismo tiempo, garantizar que sean capaces de proporcionar un liderazgo y apoyo eficaz y receptivo a las escuelas dentro de sus jurisdicciones (capacidades para fortalecer los procesos pedagógicos en las escuelas). Estas dos áreas clave del desarrollo de capacidades debieran abordarse simultáneamente para evitar repetir antiguos patrones de cumplimiento y procedimientos burocráticos, que luego serán difíciles de revertir. Muchas autoridades y personal de la nueva estructura intermedia llegarán a sus nuevos roles desde roles existentes en el sistema anterior, incluidas las oficinas gubernamentales municipales, las inspecciones regionales y otras unidades del sistema educativo.

  Como parte de sus nuevas responsabilidades, es posible que tengan que atender las necesidades de un cuerpo de escuelas más heterogéneo que lo que hicieron antes, ya sea en términos de antecedentes socioeconómicos, tamaño de la escuela u oferta de estudios (académicos o técnico-profesionales). Esto requerirá superar una importante curva de aprendizaje para atender las necesidades de las escuelas. Por ejemplo, un desafío importante será definir y desarrollar el rol y la interacción de los Servicios Locales de Educación con las escuelas técnico-profesionales, que también atienden a un gran número de estudiantes chilenos en condiciones de vulnerabilidad. Estos servicios deberán desarrollar la experiencia técnica y los conocimientos necesarios para gestionar adecuadamente estas escuelas y ofrecerles apoyo y oportunidades que, de otro modo, estarían fuera de su alcance. Por lo tanto, es mejor asumir que se requerirá una inversión significativa para desarrollar la capacidad del personal que trabaja en estos Servicios Locales de Educación para asumir un rol que es de muchas maneras fundamentalmente diferente de sus roles anteriores y de las competencias y rutinas con las que están más familiarizados. Entre otros aspectos, este nuevo rol requerirá asumir una orientación que priorice el aprendizaje conjunto por sobre el cumplimiento, el crecimiento por sobre el juicio evaluativo, el diálogo por sobre la prescripción y el apoyo por sobre la supervisión.

- ***Fortalecer el liderazgo en todo el sistema*** para promover las reformas también es importante. Los nuevos Centros de Liderazgo Escolar (CLE) tendrán que desarrollar eficazmente las habilidades, los conocimientos y las disposiciones necesarias para mejorar de manera efectiva el desempeño de las escuelas y del sistema en general. El Marco para la Buena Enseñanza y el Marco para la Buena Dirección recientemente desarrollados en Chile son insumos importantes para orientar el diseño y desarrollo de los CLE (ver Capítulo 3). Los CLE también tendrán que establecer canales de interacción constante con las escuelas, los Servicios Locales de Educación y el Ministerio de Educación para supervisar el progreso, identificar desafíos imprevistos y reformar las estrategias según sea necesario. Los CLE debieran, en coordinación con el Ministerio de Educación, tener como objetivo desarrollar la coherencia del sistema. En lugar de convertirse en una capa más de la estructura organizativa, los CLE tendrán éxito en la medida en que apoyan a los directivos escolares y de los Servicios Locales de Educación en el desarrollo de la claridad de las prioridades del sistema y de las conexiones entre su práctica cotidiana de liderazgo y estas prioridades.

  El punto clave aquí es que, para ser verdaderamente efectivo, la nueva estructura intermedia deberá operar bajo una lógica que sea cualitativamente distinta de la lógica bajo la cual las supervisiones regionales y el Ministerio de Educación han funcionado históricamente en Chile

y en muchos otros países. Para ello, será necesario desarrollar nuevas capacidades y mentalidades, incluso entre las personas más talentosas contratadas como líderes y como personal de los nuevos Servicios Locales de Educación. Diseñar y poner en marcha los Servicios Locales de Educación de tal manera que se conviertan en agentes efectivos de la renovación de la educación pública en Chile será un trabajo duro y llevará tiempo. Establecer una estructura intermedia de apoyo para las escuelas que funcione bien debiera demorar al menos cinco años. Esto se analiza a continuación.

2.5.2. *La nueva estructura intermedia a mediano y largo plazo: establecer rutinas para el aprendizaje y el mejoramiento organizacional y simplificar la provisión de servicios de apoyo a las escuelas.*

Los dos CLE tienen el mandato de desarrollar la capacidad de liderazgo de las futuras autoridades y el personal de los Servicios Locales de Educación. Dado que los nuevos roles son fundamentalmente diferentes de los tradicionales roles de liderazgo en las supervisiones regionales y el propio Ministerio de Educación, la mayor precisión de estos nuevos roles se logrará mejor a través del perfeccionamiento a lo largo del tiempo. La idea es comenzar con el mejor diseño posible de estos roles basado en lo que se conoce actualmente sobre el desarrollo efectivo del liderazgo. Al mismo tiempo, el Gobierno debiese ser flexible y perfeccionar y reformular constantemente los roles de liderazgo basándose en la retroalimentación desde la implementación.

Un plan de aprendizaje organizacional de este tipo no solo representa un enfoque prometedor para el complejo desafío de diseñar y llevar a cabo una nueva estructura de liderazgo intermedio. También debiera informar del desarrollo de una nueva lógica de gobernanza entre el Ministerio de Educación y las escuelas. Los sistemas educativos más exitosos del mundo han emprendido este significativo cambio. Como tales, operan como organizaciones de aprendizaje.

En este contexto, es aconsejable que el diseño y desarrollo de los CLE no sea simplemente delegado a los dos consorcios responsables.

En su lugar, debieran establecerse canales intencionales de interacción y comunicación constante entre estos consorcios y el Ministerio de Educación (en particular, la División de Educación General). El tipo de interacción y comunicación que la OCDE visualiza va más allá de mantener informado a cada socio. Es más bien un tipo de interacción de desarrollo, en la que ambas partes aprenden a hacer las cosas de manera diferente y a mejorar sus capacidades como organizaciones de aprendizaje.

El diseño y desarrollo de los Servicios Locales de Educación tiene que ser una tarea triple:

- En primer lugar, capacitar a los líderes y al personal para que puedan gestionar simultáneamente la nueva estructura y proporcionar apoyos efectivos para el mejoramiento de la escuela.
- En segundo lugar, desarrollar lo que Hargreaves y Braun (2012) denominan el "liderazgo desde el medio", en este caso, una práctica de liderazgo y una mentalidad de conectar lateralmente con otros pares de Servicios Locales de Educación para aprender e influenciarse continuamente. Los Servicios Locales de Educación también debieran cultivar verticalmente asociaciones productivas con la estructura más alta (Ministerio de Educación) y la más baja (las escuelas atendidas).
- En tercer lugar, aprender intencionadamente del trabajo de diseñar y desarrollar la capacitación de su personal y documentarlo. Como se mencionó anteriormente, el aprendizaje organizacional resultante del diseño, prueba y perfeccionamiento constante de la estrategia para el desarrollo de capacidades podría convertirse en un activo muy valioso para ser reinvertido por el Ministerio de Educación. Este proceso puede informar al Ministerio, lo que favorecería que él mismo se convirtiera en una organización de aprendizaje.

A medida que el rol de los Servicios Locales de Educación se vuelve más preciso a lo largo del tiempo y se consolida la capacidad de sus líderes y personal para gestionar la nueva estructura de liderazgo y apoyo, será muy importante continuar trabajando para simplificar la provisión de servicios de apoyo a las escuelas.

Si se desarrolla de manera efectiva, es probable que los Servicios Locales de Educación asuman un rol cada vez más predominante como el principal proveedor de apoyo para las escuelas. Si bien los servicios de educación local están diseñados y desarrollados, el Ministerio debiera prestar una atención seria y continua a sus estructuras de apoyo para el mejoramiento escolar, manteniendo una perspectiva centrada en los usuarios: docentes y directores. Esto requiere una revisión periódica de la utilidad de las estructuras gubernamentales actuales. También requiere que el Ministerio tome decisiones para reestructurar, eliminar o reorganizar estas estructuras de apoyo de una manera que simplifique y mejore la experiencia de apoyo para sus usuarios.

Como se mencionó anteriormente, algunas decisiones clave que deben tomarse se refieren a la clarificación de los roles y la naturaleza de las interacciones que debiesen tener lugar entre los nuevos Servicios Locales de Educación y las estructuras de apoyo gubernamental que funcionan actualmente. Esto incluye principalmente los organismos que componen el SAC (es decir, la Superintendencia y la Agencia de Calidad de la Educación) y los municipios. Además, el sistema actual de proveedores externos de asistencia técnica a las escuelas, llamado Asistencia Técnica Educativa (ATE), debiera ser reexaminado a la luz del desarrollo de las nuevas unidades intermedias de liderazgo o Servicios Locales de Educación (SLE). La OCDE fue informada de que el Ministerio de Educación está trabajando actualmente en un proceso de certificación de aseguramiento de la calidad para ATE que se espera que comience a funcionar en 2018. Esto representa un paso importante, especialmente si el proceso está diseñado intencionalmente para trabajar coherentemente con los Servicios Locales de Educación y prestarles apoyo (MINEDUC, 2017).

Conclusiones

Después de un cuarto de siglo de esfuerzos de reforma, Chile continúa enfrentando desafíos significativos en el avance de la excelencia y la equidad en el aprendizaje de los estudiantes. El país ha tomado recientemente medidas audaces para mejorar la equidad de las oportunidades educativas para todos sus estudiantes. Estas incluyen la eliminación de estructuras y prácticas a nivel de sistema que históricamente han perpetuado la desigualdad; el desarrollo de una fórmula de financiamiento (SEP), que favorece a las escuelas que atienden a una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad; y planes para crear Servicios Locales de Educación, como las nuevas estructuras intermedias de desarrollo de capacidades para conectar al Ministerio de Educación y las escuelas. Estos representan pasos muy importantes en la dirección correcta y se debieran hacer esfuerzos para asegurar su continuación y su implementación adecuada.

Sin embargo, por importantes que sean los cambios legales y estructurales que representan las reformas actuales, no deben confundirse con el cambio real. Para cumplir con su promesa de mejorar sustancialmente la calidad y la equidad de las oportunidades educativas para sus generaciones más jóvenes, el Gobierno chileno necesita cambiar su enfoque para promover cambios en las mentalidades y en las prácticas cotidianas, en las escuelas y en todo el sistema. Es primordial arraigar los cambios en las nuevas estructuras organizativas y de financiamiento, logradas por las reformas recientes. Esto es un trabajo duro y requerirá una inversión sustancial de tiempo y esfuerzo.

» **Desarrollar una estrategia para mejorar la calidad en todo el sistema**

La ruta más directa para mejorar la calidad y equidad educativa es desarrollar en todo el sistema una estrategia coherente y en evolución dirigida a mejorar la práctica pedagógica en las aulas, con un mayor apoyo dirigido a las escuelas que atienden una elevada proporción de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. Los planes actuales para alinear el Marco para la Buena Enseñanza con la evaluación de los docentes y educadores de párvulos representan un esfuerzo importante en esta dirección (ver también Capítulo 3). Al mismo tiempo, para que estos planes se traduzcan en una mejora real de la práctica profesional a nivel del sistema, el establecimiento de mecanismos y prácticas robustas de apoyo y el desarrollo de capacidades, debiese tener prioridad sobre la simple aplicación de medidas externas de rendición de cuentas para los docentes.

» **Promover prácticas de inclusión en todo el sistema, con altas expectativas y oportunidades de aprendizaje de alta calidad para todos**

Simultáneamente, el Gobierno chileno debiera seguir supervisando y desalentando las políticas y prácticas a nivel de sistema y de escuela que obstaculizan la igualdad de oportunidades educativas basadas en el nivel socioeconómico, género, origen étnico y estado migratorio. A corto plazo, el Gobierno puede lograrlo apoyando a los directores y docentes de las escuelas para garantizar que los principios que guían la nueva Ley de Inclusión Escolar impregnen las prácticas cotidianas de la gestión de aulas y escuelas. Esto significa reemplazar la separación de los estudiantes según sus capacidades, la repitencia de curso y los traslados de estudiantes a otras escuelas, por prácticas que reflejen altas expectativas y oportunidades de aprendizaje de alta calidad para todos los estudiantes. También significa continuar los esfuerzos orientados a la equidad de género actualmente en curso y ampliar su lógica de funcionamiento a otras categorías de exclusión, como la etnia y el estado migratorio. En el mediano plazo, recomendamos que el Gobierno chileno maximice el impacto de la Subvención Escolar Preferencial convirtiéndola en una herramienta para el mejoramiento pedagógico. Además, a mediano y largo plazo, Chile debiese explorar alternativas a su actual sistema de *voucher* como mecanismo de financiamiento escolar.

» **Priorizar una estrategia de educación parvularia de calidad para todos**

El aprendizaje y el bienestar de los niños y niñas en los primeros años de sus vidas dan forma de manera decisiva a sus perspectivas de futuro. Chile debe continuar su trayectoria de expansión del acceso a la educación parvularia, dando prioridad a los niños y las niñas de los quintiles de más bajos ingresos o que vivan en áreas rurales. La ampliación del acceso a la educación parvularia debiera ser implementada de manera tal que garantice oportunidades de aprendizaje de alta calidad para los chilenos más jóvenes.

Para lograr altos niveles de equidad y calidad educativa en Chile, es crucial la integración en todo el sistema de los elementos existentes de la provisión de la educación parvularia en una estrategia coherente para mejorar la calidad del aprendizaje y el bienestar de niñas y niños chilenos más pequeños. Como aspecto fundamental de esta estrategia, el país debiese garantizar que su promesa de respetar la diversidad cultural se arraigue en las actividades cotidianas de los centros de educación parvularia.

» **Cultivar el liderazgo desde el medio**

La creación de Servicios Locales de Educación representa un paso importante para desarrollar la estructura básica de desarrollo de capacidades y apoyo para el mejoramiento escolar. A corto plazo, se debiese invertir tiempo y recursos considerables para definir con la mayor claridad posible el rol visualizado para los SLE, atraer a los candidatos más calificados y establecer estructuras y rutinas básicas de apoyo y desarrollo de capacidades para las escuelas. A mediano y a largo plazo, la prioridad debiera desplazarse a establecer rutinas para el aprendizaje y el mejoramiento organizativo a nivel de los SLE y del Ministerio. Desarrollar la coherencia del sistema mediante la simplificación de la prestación de servicios de apoyo a las escuelas también debiese ser una prioridad.

Referencias

- **Bellei, C.** (Ed.) (2015). *Nadie Dijo que Era Fácil: Escuelas efectivas en sectores de pobreza*. CIAE/Universidad de Chile, Santiago.
- **Bellei, C.** (2014). *Lo Aprendí en la Escuela: ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?* CIAE. Santiago.
- **Bellei. C.** (2013). "Segregación económica y académica de la educación chilena: magnitud, causas y consecuencias". *Estudios pedagógicos*, Vol. 1/39. SciELO, Valdivia, pp. 325-345.
- **Bertram et al.** (2016). *Early Childhood Policies and Systems in Eight Countries: Findings from IEA's Early Childhood Education Study*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Hamburgo.
- **Blanchenay, P., T. Burns y F. Köster** (2014). "Shifting Responsibilities - 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study". *OECD Education Working Papers,* N° 104. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/5jz2jg1rqrd7-en.
- **Busemeyer, M. y J. Vossiek** (2015). "Reforming education governance through local capacity-building: a case study of the 'learning locally' programme in Germany". *OECD Education Working Papers*, No. 113, OECD Publishing. En: http://dx.doi.org/10.1787/5js6bhl2mxjg-en.
- **Colbert, V. y Arboleda, J.** (2016). "Bringing a Student-Centered Participatory Pedagogy to Scale in Rural Colombia". *Journal of Educational Change*, Vol. 17/4, Springer, Heidelberg, pp. 385-410.
- **Comisión Europea** (2010). "Gender differences in educational outcomes: Study on Measures Taken and the Current Situation in Europe". Education, Audio-visual and Culture Executive Agency, Bruselas. En: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/120en.pdf.
- **DEG-MINEDUC y ACE** (2016). "Protocolo de Trabajo Conjunto Agencia-MINEDUC para la Realización de las Visitas de Evaluación y Orientación del Desempeño de la Agencia en el Marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad". Coordinación Nacional de Apoyo a la Mejora Educativa, DEG, División de Evaluación y Orientación de Desempeño del MINEDUC y Agencia de Calidad de la Educación, Santiago. En: http://archivos.agenciaeducacion.cl/Protocolo_trabajo_visitas_Agencia_Mineduc.pdf.
- **Dumont, H., D. Instance, I. y F. Benavides** (eds.) (2010). *The Nature of Learning: Using Research to Inspire Practice*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264086487-en.
- **Engel, A. et al.** (2015). "Early Childhood Education and Care Policy Review: Norway". OECD, París. En: www.oecd.org/edu/school/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf.
- **Field, S., Kuczera, M. y B. Pont** (2007). *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. OECD Publising, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264032606-en.
- **FEM** (2014). "The Global Gender Gap Index 2014", Foro Económico Mundial. En: https://widgets.weforum.org/gender-gap-2014/.
- **Fullan, M.** (2016). *The New Meaning of Educational Change*. Teachers College Press, Fifth Edition, Nueva York.
- **Fullan, M.** (2010). *All Systems Go: The Imperative of Whole System Reform*. Corwin/ Ontario Principals Council, Thousand Oaks, Toronto.
- **Fullan, M. and J. Quinn** (2016). *Coherence: The Right Drivers in Action of Schools, Districts and Systems*. Thousand Oaks, Corwin.

- **Fullan, M. y S. Rincón-Gallardo** (2016). “Developing High Quality Public Education in Canada: The Case of Ontario”. En *Global Education Reform: How Privatization and Public Investment Influence Education Outcomes*. Routledge, Nueva York, pp. 169-193.
- **González, P., A. Mizala y P. Romaguera** (2001). “Recursos diferenciados para la educación subvencionada en Chile”. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago.
- **Gobierno Chile (2017).** *¿Qué es Chile Crece Contigo (ChCC)?* Gobierno Chile, Santiago, En: www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc/que-es/.
- **Hargreaves, A. y Braun, H.** (2012). “Leading for All: A Research Report of the Development, Design, Implementation and Impact of Ontario’s ‘Essential for Some, Good for All’ Initiative”. Council of Ontario Directors of Education, ON, Ontario.
- **Hargreaves, A. y M. Fullan** (2012). *Professional Capital: Transforming teaching in every school*, Nueva York.
- **Hargreaves, A. y D. Shirley** (2012). “The Global Fourth Way: The Quest for Educational Excellence”. Ontario Principals Council, Corwin, Toronto.
- **Hopfenbeck, T. et al.** (2013). “Balancing Trust and Accountability? The Assessment for Learning Programme in Norway: A Governing Complex Education Systems Case Study”. *OECD Education Working Papers*, No. 97. OECD Publishing. En: http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en.
- **MINEDUC** (2017). “Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016”. Reporte Nacional de Chile, Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2016). “Hoja de Ruta: Definiciones de Política para una Educación Parvularia de Calidad 01/2016”. Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2012). “Encuesta CASEN 2011: Análisis Módulo Educación”. Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: http://static1.mineduc.cl/doc_mailing/20121026%20analisis%20casen%20final.pdf o https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/A10N1_Casen.pdf.
- **MINEDUC** (2001). *Estadísticas de la educación, año 2001*. Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: http://sgdce.mineduc.cl/descargar.php?id_doc=201208211530080.
- **Ministerio de Desarrollo Social** (2015). “Casen 2013: Pueblos indígenas, Síntesis de Resultados, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional”. Santiago. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Casen2013_Pueblos_Indigenas_13mar15_publicacion.pdf.
- **Ministerio del Interior**, (2014). “Gobierno lanza ‘Sello Migrante’ para municipalidades que trabajan la interculturalidad e inclusión de migrantes”. Departamento de Extranjería y Migración. En: http:// extranjeria.gob.cl/noticias/2015/10/09/gobierno-lanza-sello-migrante-para-municipalidades-que-trabajan-la-interculturalidad-e-inclusion-de-migrantes/.
- **Mizala, A. y Torche, F.** (2012). “Bringing the school back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system”. *International Journal of Educational Development*, Vol. 32/1 Elsevier, Amsterdam, pp. 132-144. En: www.sciencedirect.com/science/journal/07380593/32/1.
- **Mourshed, M., Chijioke, C., y Barber, M.** (2010). *How the World’s Most Improved School Systems Keep Getting Better.* McKinsey y Company, Londres.
- **OCDE** (2016a). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

- **OCDE** (2016b). *Education in Colombia*, Reviews of National Policies for Education. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en.
- **OCDE** (2016c). *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*. PISA, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en.
- **OCDE** (2015a). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en.
- **OCDE** (2015b). "What Lies Behind Gender Inequality in Education?". PISA in *Focus*, N° 49. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/5js4xffhhc30-en.
- **OCDE** (2015c). *The ABC of Gender Equality in Education: Aptitude, Behaviour, Confidence*, PISA, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264229945-en.
- **OCDE** (2015d). *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en.
- **OECD** (2015e). *Education Policy Outlook: Canada*, OECD, París. En: www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK%20CANADA.pdf.
- **OCDE** (2014a). *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. TALIS, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.
- **OCDE** (2014b). *Education Policy Outlook: Portugal*. OECD Publishing, París. En: http://www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK_PORTUGAL_EN.pdf.
- **OCDE** (2013a). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*. OECD Publishing. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en.
- **OCDE** (2013b). *Synergies for Better Learning : An International Perspective on Evaluation and Assessment*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.
- **OCDE** (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.
- **OCDE** (2011). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en.
- **OECD** (2010). *Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge*, OECD Publishing. París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264079731-en.
- **OCDE** (2004). *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264106352-en.
- **Open Society** (2015). "The Value of Inclusive Education". Open Society. En: www.opensocietyfoundations.org/explainers/value-inclusive-education.
- **Rincón-Gallardo, S.** (2016). "Large Scale Instructional Transformation as Widespread Cultural Change in Mexican Public Schools". *Journal of Educational Change*, Springer Science, Business Media, Dordrecht. En: Doi: 10.1007/s10833-016-9286-4.
- **Rincón-Gallardo, S. y M. Fullan** (2016),"Essential features of effective networks in education". *Journal of Professional Capital and Community*, Vol. 1/1, Emeraldinsight, Bingley, pp. 5-22. En: https://doi.org/10.1108/JPCC-09-2015-0007.

- **Salvi Del Pero, A. y A. Bytchkova** (2013). “A bird’s eye view of gender differences in education in OECD countries”. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 149. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/5k40k706tmtb-en.
- **Schleicher, A.** (2016). *Teaching Excellence through Professional Learning and Policy Reform: Lessons from Around the World*. International Summit on the Teaching Profession. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264252059-en.
- **Valdés et al.** (2013). “Science and Language for English Language Learners in Relation to Next Generation Science Standards with Implications for Common Core State Standards for English Language Arts and Mathematics”. *Educational Researcher*, Vol. 42/4, Sage Journals, Thousand Oaks, pp. 223- 233. DOI: 10.3102/0013189X13480524.
- **Valenzuela, J.P., C. Bellei y D. de los Ríos** (2008). “Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido”. Informe final, Proyecto FONIDE, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **Valenzuela, J. P., G. Villarroel y C. Villalobos** (2013). “Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación”. *Pensamiento Educativo*, Vol. 50/2, Santiago, pp. 113-131.

Capítulo 3

Fortalecer la calidad de la enseñanza y el liderazgo escolar en Chile

Los docentes son el factor más influyente en el logro estudiantil. ¿Cuál es la mejor manera de prepararlos para enfrentar las necesidades educativas que están en constante evolución en un mundo cada vez más globalizado? La nueva Ley de Educación 20.903, que crea el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, es una oportunidad para que Chile apoye a los docentes a mejorar profesionalmente y aumentar su impacto en el aprendizaje de sus estudiantes. Las siguientes recomendaciones pretenden proporcionar orientaciones para mejorar el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente y su implementación a través de: 1) la participación de los docentes en el proceso de reforma; 2) completar la revisión del Marco para la Buena Enseñanza y el desarrollo de estándares profesionales; 3) la revisión de la forma en que se imparte la formación inicial docente y la formación en servicio; 4) la promoción y provisión de oportunidades de desarrollo profesional de alta calidad para todos los docentes y directivos escolares; y 5) el desarrollo de un fuerte equipo profesional de directivos y directores escolares.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Introducción

Los docentes son el factor más influyente en el logro estudiantil. En efecto, los docentes tienen un impacto más directo en el aprendizaje de los estudiantes que los presupuestos, el currículum, los sistemas de fiscalización y rendición de cuentas o la gobernanza. Entre los países de la OCDE, el gran número de reformas promovidas en los últimos años para ayudar a mejorar la profesión docente da cuenta de que los países están asignando cada vez mayor prioridad a los docentes (OCDE, 2015a). El desafío compartido por los sistemas educativos dentro y fuera del área de la OCDE es encontrar maneras para apoyar mejor a los docentes dentro de un contexto en constante cambio. Debido a las nuevas tecnologías y un mundo cambiante, las exigencias a los docentes se han vuelto cada vez más complejas (Schleicher, 2016):

> Los docentes de hoy en día necesitan preparar estudiantes para trabajos que aún no se han creado, para usar tecnologías que aún no se han inventado y para resolver problemas sociales que no han surgidos antes. Los docentes tienen que hacer algo más que transmitir contenido educativo: tienen que cultivar las habilidades de los estudiantes para ser creativos, pensar críticamente, resolver problemas y tomar decisiones; tienen que ayudar a los estudiantes a trabajar mejor juntos, desarrollando sus habilidades de comunicación y colaboración; tienen que desarrollar la capacidad de los estudiantes para reconocer y aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías; y tienen que fomentar las cualidades de carácter que ayudan a las personas a vivir y trabajar juntas (Schleicher, 2016).

El liderazgo escolar también es fundamental para mejorar los resultados de los estudiantes. A través de aportes formales e informales, los directivos escolares influyen en las motivaciones y capacidades del personal docente, así como en el clima y el ambiente de la escuela. Las expectativas para las escuelas y los directivos escolares están aumentando con el fin de adaptar los sistemas educativos a las necesidades de una sociedad contemporánea (Pont, Nusche y Moorman, 2008).

Por lo tanto, atraer, desarrollar y retener al personal docente y directivo de alta calidad es crucial para el futuro de la educación escolar. El Gobierno chileno debiera tener como objetivo el desarrollo de políticas universales que recojan la naturaleza evolutiva del aprendizaje y de la profesión docente. Las escuelas de Chile debieran captar graduados altamente calificados, ofrecer desarrollo profesional continuo y asegurar avances en la carrera profesional, así como condiciones laborales y salarios atractivos (Schleicher, 2011).

En el período previo al ingreso de Chile a la OCDE en 2010, y en los años siguientes, el Ministerio de Educación (MINEDUC) trabajó con la OCDE para identificar y abordar los temas que afectaban a las escuelas chilenas. Estas cuestiones incluyeron el importante papel de la dirección escolar, la formación inicial y el desarrollo profesional de los docentes, y las oportunidades para el mejoramiento a través de la evaluación docente. La revisión de la educación chilena realizada por la OCDE en 2004 y otros trabajos posteriores de la OCDE acerca de la calidad de la educación y práctica docente en Chile han estudiado la evaluación docente, la carrera docente y, más recientemente, el uso efectivo de los recursos en las escuelas de Chile. Tanto la revisión de 2004 como el trabajo reciente de la OCDE han revelado que Chile ha tomado medidas significativas y ha hecho progresos importantes para reformar el sistema educativo (OCDE, 2004; Santiago et al., 2013; Toledo Figueroa y Wittenberg, 2014; Santiago et al., 2017). Este proceso aún está en curso.

Este capítulo proporciona comentarios y propuestas en relación con el mejoramiento en Chile de la calidad de la profesión docente en su conjunto. La OCDE reconoce que el personal docente en Chile, al igual que en otros países, es altamente diferenciado. Esto significa que los docentes tienen distintos roles y salarios diferentes según el lugar donde enseñan y las exigencias que se les imponen. El personal docente está estructurado de esta manera con el fin de abordar las necesidades específicas de, por ejemplo, el nivel educativo en el que se enseña (educación parvularia, educación básica o incluso la formación técnico-profesional, entre otros), las características de la población estudiantil (por ejemplo, la proporción de estudiantes con necesidades educativas especiales) o el establecimiento educacional donde trabaja el docente (por ejemplo, tamaño, ubicación o contexto socio-económico). Dado que los docentes tienen diversos roles, responsabilidades, niveles salariales y necesidades, el Gobierno debiera adaptar el apoyo a la infinidad de experiencias de los docentes. Por lo tanto, la OCDE apoya firmemente los esfuerzos para construir y desarrollar aún más un sistema nacional central de desarrollo profesional docente. La OCDE también alienta al Ministerio de Educación a mantenerse fiel a este marco mientras desarrolla enfoques adicionales y más especializados para las diversas experiencias docentes.

Todos los docentes, independientemente de su sector de trabajo, debieran tener acceso a cursos de formación inicial y capacitaciones prácticas de alta calidad. Los docentes también debieran tener acceso a oportunidades pertinentes y oportunas de desarrollo profesional continuo, que hayan sido elaboradas y evaluadas en función de un conjunto de estándares profesionales acordados a nivel nacional. Todos los docentes debieran también esperar ser evaluados en relación con este conjunto de estándares, los que a su vez debieran sustentar la profesión docente nacional y fomentar y apoyar el desarrollo profesional. La permanencia en la profesión docente debiera estar condicionada en cierto grado a la capacidad del docente de adaptarse a estos estándares.

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, cuyo objetivo es dar impulso y autoridad a la agenda de calidad docente de Chile, fue implementado por la Ley de Educación 20.903 (MINEDUC, 2016a) (ver Cuadro 3.1). Este nuevo sistema responde a varias de las recomendaciones de la OCDE, lo que es un avance positivo. Su objetivo es sustentarse en las iniciativas desarrolladas e implementadas durante los últimos diez años para brindar a los docentes una visión integrada de la profesión docente en Chile.

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente aborda claramente muchas de las preocupaciones expresadas por la OCDE y aborda más de lo que da a entender su título, pues el sistema provee un marco global con un plan para los siguientes diez años (2016-2026). El marco y el plan apuntan a mejorar la calidad de la formación inicial docente y mejorar el trabajo de los cursos y de las prácticas docentes, entre otras metas. El nuevo sistema se compromete a desarrollar y apoyar a los docentes desde su ingreso en la profesión hasta el final de su carrera. También se compromete a desarrollar y apoyar a los docentes mediante desarrollo profesional continuo. Además, propone una carrera profesional y una nueva estructura salarial para los docentes, y se compromete a incrementar el valor del rol de los docentes y la profesión docente en la comunidad. Así también, promete incorporar a los docentes en el desarrollo del futuro sistema educativo de Chile (ver Cuadro 3.1). El nuevo sistema también incorpora a los educadores de párvulos al sistema general de docentes. Anteriormente, los educadores de párvulos no eran considerados parte del mismo sistema y, por lo tanto, no tenían la oportunidad de ser parte del desarrollo o apoyo profesional. Se puede encontrar más información acerca de la educación parvularia en el Capítulo 2.

De alguna manera, las recomendaciones delineadas en esta revisión llegan un poco temprano, pues el informe está siendo escrito al mismo tiempo que en Chile se están desarrollando y anunciando algunas reformas planificadas. Se espera que dichas reformas tarden algún tiempo en implementarse plenamente. A pesar de esto, la revisión de la OCDE puede ser útil para proporcionar algunas orientaciones y comentarios sobre la implementación de las reformas más recientes identificadas.

Por lo tanto, este capítulo reconoce los cambios que está implementando el Gobierno chileno y señala algunas posibles brechas o áreas que aún podrían requerir atención después de la publicación de este informe. En este capítulo se identifican formas específicas de apoyar y lograr estos cambios para el beneficio de todos. Por último, intenta propiciar el compromiso continuo para la búsqueda de una mejor calidad de la educación en las escuelas chilenas.

Cuadro 3.1. El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente

Objetivos generales:

Los objetivos generales del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente son:

- dignificar la profesión docente, apoyar las prácticas docentes y realzar su valor y su importante papel en la sociedad para las nuevas generaciones
- contribuir a la construcción de un sistema inclusivo en el que la educación de calidad sea un derecho de todos.

Objetivos específicos:

Los objetivos específicos del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente son:

- promover y garantizar la calidad de la formación inicial de profesores
- fortalecer la profesión docente
- apoyar a los docentes a lo largo de toda su trayectoria profesional
- generar un nuevo modelo de formación en servicio
- fomentar la colaboración en el sistema y el desarrollo de comunidades de aprendizaje en todos los niveles.

Fuente: MINEDUC (2016a). “El CPEIP en la Reforma Educacional: Políticas y ámbitos de acción” Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), Ministerio de Educación de Chile. Santiago.

La pregunta clave de este capítulo es: ¿cómo puede Chile consolidar las profesiones docente y de liderazgo escolar para que puedan promover de mejor manera el aprendizaje de los estudiantes y ser consideradas como profesiones de alto nivel en Chile? La descripción y el análisis que se presentan a continuación consideran la situación al momento de la visita a Chile del equipo de revisión de la OCDE en marzo y abril de 2016. La revisión reconoce, cuando es posible, los principales avances relacionados con la política educativa que puedan haberse producido después de la visita.

Fortalezas y desafíos

Los sistemas chilenos de docencia y de dirección escolar tienen varias fortalezas.

- **Fortalezas**

La visión de Chile busca combinar la continuidad y el mejoramiento de las políticas

Durante el período de 2004 a 2014 se han llevado a cabo una serie de iniciativas que apoyan el mejoramiento de la calidad de la educación en las escuelas chilenas. Estas iniciativas incluyen la presentación del Marco para la Buena Enseñanza (MINEDUC, 2003), el Marco para la Buena Dirección (MINEDUC,2005), la creación del Consejo Nacional de Educación (CNED, 2012), y de la Agencia de Calidad de la Educación (2011), y, anteriormente, el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente (MINEDUC, 2003).

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente va más allá de las reformas estructurales implementadas hasta la fecha, con el objetivo de reunir y basarse en las iniciativas desarrolladas e implementadas durante los últimos diez años. Este intento para aprovechar los esfuerzos actuales y anteriores para promover una visión organizada de la mejora puede ser de gran valor en la implementación del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

Una mayor proporción de los docentes chilenos reportó en TALIS que están satisfechos con sus trabajos

La gran mayoría de los docentes chilenos (94,6%) informaron en el Estudio Internacional de la Enseñanza y el Aprendizaje de la OCDE (*Teaching and Learning International Survey*, TALIS)[1] estar satisfechos en sus trabajos. Mayoritariamente (78,9%) también informaron que las ventajas de ser docente superaban claramente las desventajas. El 83,8% dijo que volverían a elegir trabajar como docentes si tuviesen que volver a decidir. Estas tasas están por encima de los promedios de TALIS (OCDE, 2014). Alrededor del 13,9% de los docentes chilenos informaron que lamentaban la decisión de haberse convertido en docentes. Esta proporción es ligeramente superior al promedio de 9,5% de los docentes en TALIS que lamentaban haberse incorporado a la profesión (OCDE, 2014).

[1] El Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje de la OCDE (*Teaching and Learning International Survey*, TALIS) comenzó en 2008 en 24 países, centrándose en la educación secundaria inferior. TALIS de 2013 abarca 34 países y les permite llevar a cabo el estudio en sus escuelas primarias y secundarias superiores también. Los siguientes países participaron en TALIS 2013: Australia, Austria, Bélgica (Comunidad Flamenca), Brasil, Bulgaria, Canadá (Alberta), Chile, Croacia, Chipre*, República Checa, Emiratos Árabes Unidos, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Lituania, Malasia, Malta, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Serbia, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Turquía, Reino Unido (Inglaterra) y Estados Unidos. Todos los países están incluidos en el promedio del TALIS, excepto Estados Unidos.

* Nota sobre Chipre:

Nota al pie de página de Turquía: la información contenida en este documento con referencia a "Chipre" hace referencia a la parte meridional de la isla. No existe una única autoridad que represente a la población turca-chipriota y a la población greco-chipriota en la isla. Turquía reconoce la República Turca del Norte de Chipre (TRNC). Hasta que se encuentre una solución definitiva y equitativa en el contexto de las Naciones Unidas, Turquía preservará su posición en lo concerniente al "cuestión chipriota".

Nota al pie de página de todos los Estados miembros de la Unión Europea de la OCDE y la Unión Europea: la República de Chipre está reconocida por todos los miembros de Naciones Unidas con la excepción de Turquía. La información contenida en este documento se refiere al área bajo el control efectivo del Gobierno de la República de Chipre.



La mayoría de los docentes siguen programas de formación inicial docente

TALIS 2013 usó el Estándar Internacional de Educación de 1997 (CINE-97) para definir los niveles educativos alcanzados por los directores y docentes encuestados. Esta clasificación de CINE definió la educación terciaria tipo A como nivel 5A de CINE y la educación terciaria tipo B como nivel 5B. Según esta clasificación, los programas de la educación terciaria tipo A (CINE 5A) se basan principalmente en la teoría, pero no se ofrecen exclusivamente en las universidades. Su objetivo es proporcionar cualificaciones suficientes para ingresar a programas de investigación avanzada y profesiones con altos requisitos de competencias. Estos programas tienen una duración teórica mínima acumulativa de tres años, aunque generalmente duran cuatro años o más. Por el contrario, los programas de la educación terciaria tipo B (CINE 5B), generalmente duran menos que los programas tipo A (con una duración mínima de dos años a tiempo completo, equivalente al nivel terciario). Aunque los programas de la educación terciaria tipo B pueden incluir fundamentos teóricos, se centran en competencias prácticas, técnicas u ocupacionales para el ingreso directo al mercado laboral (OCDE, 2014; OCDE, 2012).

La gran mayoría de los docentes del nivel secundario inferior (7° y 8° básico) en Chile (81,1%) declaró tener un título universitario (CINE 5A) como su nivel más alto de educación formal terminado, mientras que el 17,9% informó haber completado un programa de formación o capacitación docente tipo CINE 5B. Estas cifras ponen a Chile detrás de sus pares en títulos universitarios. En TALIS, el 89,5% de los docentes en promedio declaró tener un título universitario como su nivel de educación más alto, mientras que solo el 7,1% declaró tener un diploma del nivel CINE 5B. Dicho esto, la proporción de docentes con un alto nivel educacional en Chile sigue siendo alta, con solo un 0,5% de los docentes encuestados con una calificación debajo del Nivel 5 de CINE (OCDE, 2014).

El liderazgo escolar en Chile ha sido el objeto de reformas para mejorar su calidad

El Gobierno chileno ha dado prioridad a los esfuerzos para fortalecer el liderazgo escolar en los últimos años. El Estatuto Docente ha exigido que los directores de las escuelas municipales sean contratados a través de un concurso público y que tengan título de profesor y por los menos cinco años de experiencia docente, así como alguna capacitación en administración escolar (Santiago et al., 2013). El sistema de selección de directores fue modificado en 2011 bajo la Ley de Calidad y Equidad de la Educación. Las modificaciones requerían que los directores fueran contratados a través de un examen competitivo similar al que se usa para el Sistema de Alta Dirección Pública de Chile (Santiago et al., 2013). La nueva ley también cambió los requisitos para los directores escolares en cuanto a la capacitación y experiencia, fortaleciendo los requerimientos de capacitación y relajando un poco los requisitos de experiencia.

Desafíos

Chile también enfrenta desafíos en sus esfuerzos por fortalecer la docencia y la dirección escolar.

Chile tiene un cuerpo docente que envejece, lo que puede ser una oportunidad

La promoción de la docencia como un rol valioso dentro de la comunidad no solo beneficiará a los docentes que ya son parte del sistema, sino que beneficiará el futuro de Chile. En efecto, Chile necesita más docentes y necesita atraer más candidatos de alta calidad a la profesión.

Chile, como otros países, se enfrenta a una fuerza laboral que envejece. En Chile existe una alta demanda de más docentes y de docentes más jóvenes. TALIS (2013) informó que el docente habitual en la educación secundaria inferior (7° y 8° básico) en Chile es una mujer de 41 años. Este docente habitual declara tener 15 años de experiencia docente y haber completado la formación docente o un programa de capacitación. Si bien el docente habitual en Chile es mujer, la proporción de mujeres y hombres en la fuerza laboral docente es menor que el promedio de TALIS (el 62,8% de docentes en Chile son mujeres, en comparación con el promedio de TALIS de 68,1%). Los directivos escolares también están envejeciendo. Los directores de educación secundaria inferior (7° y 8° básico) tienen, en promedio, 25 años de docencia y 11 años como director. Estas cifras son más altas que los promedios de TALIS de

21 años de docencia y 9 años como director. Chile tuvo más del doble de la proporción promedio de directores mayores de 60 años entre los países de TALIS en 2013. El 30,2% de los directores en Chile tenían 60 años o más, frente al 15% como promedio de los países de TALIS.

Este elevado rango de edad de docentes y directores escolares puede plantear desafíos potenciales para la renovación docente en las escuelas en los próximos años, ya que Chile enfrentará una ola de jubilaciones. Al mismo tiempo, este cambio generacional ofrece una oportunidad. Con una nueva generación de docentes y directivos escolares, las autoridades educativas chilenas tienen la oportunidad de definir nuevos sistemas y estrategias para preparar y apoyar a los docentes que se enfrentan a las nuevas demandas de la educación en la actualidad. El Gobierno chileno debiese considerar lo siguiente: 1) las evidencias nacionales e internacionales de buenas prácticas docentes y dirección escolar; 2) el conocimiento y la experiencia del personal docente actual; y 3) una visión de dónde debiera estar el sistema educativo en los próximos años.

Desde la perspectiva de la sociedad, el estatus de la profesión docente parece ser actualmente bajo

Podría mejorarse el estatus y el reconocimiento social de los profesores en la sociedad chilena. La evidencia demuestra una baja estima pública de la profesión docente en Chile. Una encuesta de opinión realizada en 2011 reveló que solo el 47% de los encuestados consideraba que los profesores debieran sentirse orgullosos de su profesión; a su vez, en una encuesta realizada a estudiantes de educación media, el 66% de los encuestados declaró que la docencia era la carrera con menor prestigio social (MINEDUC, 2017a). Un estudio de 2010 (Ávalos y Sevilla, 2010) reveló que el 80% de los profesores declaró que el reconocimiento social de su profesión era entre medio y bajo. Solo el 33,6% de docentes chilenos manifestó sentir que su profesión era valorada por la sociedad, según TALIS (MINEDUC, 2017a; OCDE, 2014).

Existe la percepción de que faltan docentes preparados para impartir instrucción

En los resultados de la encuesta nacional publicada en 2014, los directores chilenos reportaron que la falta de docentes calificados obstaculizaba la calidad de la instrucción escolar. Solo el 63% de los directores de establecimientos públicos municipales reportaron creer que sus docentes estaban bien o muy bien preparados para enseñar, en comparación con el 71% en establecimientos particulares subvencionados y el 95% en establecimientos particulares pagados (Weinstein y Hernández, 2014). Los directivos escolares calificaron el "fortalecimiento de la educación inicial docente" como el factor más importante para mejorar la calidad de educación (Weinstein y Hernández, 2014). Los desafíos en la preparación de la calidad docente parecen ser más agudos en las escuelas públicas municipales, las escuelas rurales y las escuelas con una gran población de estudiantes vulnerables (Santiago et al., 2013; 2014).

Los docentes chilenos participan menos en actividades de desarrollo profesional continuo, de acuerdo a sus propias percepciones

En Chile, una vez que los docentes comienzan a enseñar en el aula, no necesitan cumplir requisitos específicos para permanecer en la profesión. Los profesores chilenos no necesitan cumplir requisitos para registrarse como profesionales docentes o procesos de prueba, y comparativamente pocos participan en actividades de desarrollo profesional continuo.

Los nuevos profesores generalmente no se benefician tampoco de los procesos formales de inducción (es decir, los acuerdos organizados para apoyar y supervisar a los docentes al inicio de su carrera profesional). Los directores informan que el 60% de docentes de la educación secundaria inferior (7° y 8° básico) trabajan en escuelas en las que no hay programas formales de inducción; el promedio de TALIS es de 34,2%. Solo el 64% de docentes de la educación secundaria inferior participa en actividades informales de inducción. El promedio de TALIS es 76,5% (OCDE, 2014). Los directores escolares de educación secundaria inferior informan que el 74,3% de los docentes trabaja en escuelas donde no hay acceso a sistemas de tutoría para docentes. Esta es la cifra más alta de TALIS, cuyo promedio es solo del 25,8% (OCDE, 2014).

Además, los docentes chilenos declararon haber participado en actividades de desarrollo profesional en los 12 meses anteriores a TALIS 2013 a tasas mucho más bajas que el promedio de TALIS. El 72% de docentes chilenos, de escuelas públicas y privadas, declaró haber participado en el desarrollo profesional durante ese tiempo, en comparación con los promedios de TALIS del 89% de docentes en escuelas públicas y 86% de docentes en escuelas privadas. Los profesores chilenos deciden actualmente con total autonomía si quieren o no participar en el desarrollo profesional, práctica menos común entre los países de la OCDE (OCDE, 2014).

Los docentes chilenos que declaran haber participado en programas formales de inducción tienen 2,5 veces más probabilidades de participar en tres o más tipos diferentes de actividades de desarrollo profesional. Esta cifra es superior a la de cualquier otro país en TALIS. Tres cuartas partes de los docentes identificaron el costo y la falta de incentivos como obstáculos para participar en el desarrollo profesional, en comparación con los promedios respectivos en TALIS de 44% para el alto costo de las actividades de desarrollo profesional y de 48% para la falta de incentivos para participar en actividades de desarrollo profesional (OCDE, 2014).

La dirección escolar en Chile ha sido percibida como un puesto de "finalización de carrera"

Ejercer como director en Chile representa generalmente la etapa final de la carrera de un docente y su regulación por el Estatuto Docente ha ofrecido posibilidades limitadas para seguir avanzando (MINEDUC, 2017a).

Chile tuvo la segunda proporción más alta en TALIS (25%) de directores que informaron tener programas del nivel CINE 5B como su nivel más alto de educación. El promedio en TALIS de directores que reportaron tener programas de nivel CINE 5B como su nivel más alto de educación fue de solo 3,9%. El 92% de los directores entre los países participantes en TALIS declararon haber completado programas más largos del nivel CINE 5A (OCDE, 2014). Sin embargo, una mayor proporción -que el promedio de TALIS- de directores chilenos de educación secundaria inferior (7° y 8° básico) afirmaron haber completado capacitaciones, programas o cursos de liderazgo instruccional, de administración escolar o capacitación y educación de directores o docentes (OCDE, 2014). Otros datos indican que la gran mayoría (95%) de los directores escolares en Chile tenían un grado de educación en 2014. Según los mismos datos, diferentes proporciones de directores escolares tenían una especialización en administración, gestión o liderazgo escolar, dependiendo del tipo de establecimiento educativo en el que trabajaban (el 83% de los directores de establecimientos públicos municipales, el 75% de los directores de establecimientos particulares subvencionados y el 62% de los directores de los establecimientos particulares pagados) (MINEDUC, 2017a; Weinstein y Hernández, 2014).

A partir de 2010, las instituciones de educación superior de Chile (IP y universidades) ofrecieron 78 programas diferentes de capacitación para directores escolares y equipos directivos de al menos un año (MINEDUC, 2017a). Estos programas son altamente inconsistentes en términos de calidad debido en gran parte a la falta de regulación estatal. Muchos de estos programas a menudo promueven metodologías muy tradicionales con debilidades significativas en el área de liderazgo pedagógico (MINEDUC, 2017a). Pocos de estos programas están adaptados para atender a los docentes interesados en postularse para puestos directivos (MINEDUC, 2017a).

En términos de participación continua en programas de desarrollo profesional, el 23,5% de los directores de educación secundaria inferior (7° y 8° básico) en Chile informó que no había participado en ningún programa de desarrollo profesional en los últimos 12 meses, más del doble del promedio de TALIS de 9,5% (OCDE, 2014). Una elevada proporción de directivos escolares indicó que la falta de incentivos era un obstáculo para la participación en programas de desarrollo profesional en Chile (58,9% de los directivos escolares chilenos nombró los incentivos, comparado con el promedio de TALIS de 34,5%). Altas proporciones de directivos escolares chilenos también dijeron que los programas de desarrollo profesional eran demasiado costosos (53,7%, comparado con el promedio de TALIS de 29,9%) y estaban en conflicto con el horario de trabajo (50,7%, comparado con el promedio de TALIS de 43,1%) (OCDE, 2014).

Las escuelas funcionan en diferentes niveles de autonomía y de capacidades

La evidencia de la OCDE sugiere que la autonomía institucional puede traducirse en un mejor desempeño, así como en una mayor capacidad de satisfacer las necesidades de los estudiantes (OCDE, 2013) en ciertos contextos específicos. Entre ellos se incluyen contextos en los que existe capacidad escolar (a través de buenos docentes, directivos escolares y ambientes de aprendizaje positivos) y se implementan mecanismos adecuados para la rendición de cuentas (a través de prácticas de evaluación).

En principio, parecería que la estructura del sistema educativo de Chile haría que las escuelas fueran relativamente autónomas. En efecto, PISA 2015 indica que las escuelas chilenas tienen más autonomía en comparación con el promedio de la OCDE, medido por un índice de autonomía escolar derivado del estudio PISA de directores escolares (OCDE, 2013). Sin embargo, Chile tuvo una de las mayores variaciones entre los países de la OCDE en este índice de autonomía (OCDE, 2013). Los establecimientos educativos con mayores ventajas socioeconómicas, los establecimientos privados, los establecimientos urbanos y los establecimientos de educación media presentan índices de autonomía superiores al promedio, mientras que los establecimientos de secundaria inferior, los establecimientos públicos municipales y los establecimientos rurales reportaron índices de autonomía por debajo del promedio (OCDE, 2013).

La autonomía de una escuela chilena no solo se basa en la relación de la escuela con el Ministerio de Educación, sino también con el sostenedor del establecimiento, que desempeña un papel de intermediario con el MINEDUC. La mayoría de los 4 934 sostenedores privados de Chile administran solo un establecimiento educativo, a la vez que el 73% de los 584 que administran más de uno, administran solo dos, lo que podría explicar porque en el sector privado el poder de decisión está concentrado en el establecimiento educativo. En contraste, una municipalidad mediana administra 13 establecimientos. Estas cifras también cuentan una historia diferente. Debido a que los administradores de establecimientos privados tienden a administrar muy pocos lugares, hay menos contacto y colaboración entre los administradores de los diferentes establecimientos. Esto, a su vez, también aumenta la segmentación en el sistema educativo. Chile tiene la proporción más alta de directores (18%) en TALIS que declaran que nunca o casi nunca colaboran con directores de otros establecimientos educativos (OCDE, 2014).

La evidencia internacional sobre gobernanza regional y territorial identifica la escasa capacidad y coordinación entre los distintos niveles de gobernanza como desafíos estructurales que contribuyen a las desigualdades regionales y territoriales en Chile (OCDE, 2015b). Desde el punto de vista escolar, la mayoría de los directores de escuela (de establecimientos educativos públicos y privados), en una encuesta de 2014, reportaron no percibir que los municipios contribuyan a mejorar el sistema educativo (Weinstein y Hernández, 2014). Para el MINEDUC, la gestión municipal plantea el desafío de coordinar 346 municipalidades que son autónomas y heterogéneas, con alcaldes que pueden tener perspectivas de calidad y equidad en la educación o motivos políticos que no están alineados (ver Capítulo 2). El funcionamiento municipal de las escuelas también genera inequidades, ya que los municipios difieren en términos de capacidad de proporcionar educación y programas sociales, y también difieren, especialmente, en términos de recursos fiscales. El ingreso per cápita del 10% de los municipios más ricos de Chile es más del doble de los ingresos per cápita del 10% más pobre, incluso después de la compensación fiscal. Esto se debe a que los impuestos inmobiliarios son la fuente principal de ingresos de las municipalidades y los valores inmobiliarios son generalmente más bajos en los lugares más pobres (Toledo Figueroa y Wittenberg, 2014).

El equipo de revisión de la OCDE se formó la impresión, basada en diferentes conversaciones en Chile con los actores involucrados y en el análisis previo del sistema, de que los desafíos reales de las divisiones sociales y económicas en la comunidad se reflejan en las capacidades y la calidad de las propias escuelas. Los docentes hablaron de las diferentes expectativas y experiencias docentes en los establecimientos públicos municipales frente a los establecimientos privados. Los establecimientos particulares pagados y, hasta hace poco, los establecimientos particulares subvencionados parecen haber sido capaces de proveer entornos de aprendizaje de mejor calidad que los establecimientos públicos municipales. Los establecimientos particulares pagados y los particulares subvencionados también han atraído a estudiantes con padres y hogares más adinerados. En contraste, algunos establecimientos municipales han sido abrumados por la alta matrícula de estudiantes de entornos menos privilegiados y vulnerables. Estas escuelas han luchado por proporcionar el apoyo adecuado para los estudiantes desfavorecidos con necesidades especiales. Estas condiciones desafían a los docentes, que sienten la necesidad de más preparación y apoyo. Como resultado, algunos docentes se sienten atraídos más fácilmente por el sector privado.

Tal como se expuso en el Capítulo 2, los nuevos acuerdos de financiamiento promovidos a través de la Ley de Inclusión Escolar pueden dar lugar a cambios en la población estudiantil de las escuelas. Estos cambios son una oportunidad para reflexionar sobre cómo los docentes y directivos escolares en todos los tipos de establecimiento pueden mejorar sus prácticas para satisfacer las necesidades significativas y diversas de los estudiantes.

Recomendación 3.1

Promover el rol del profesor y de la profesión docente como claves para el futuro de Chile e involucrar activamente a los docentes en el proceso continuo de reforma educativa.

Resumen

Se deben tomar medidas urgentes para mejorar el estatus de los docentes en Chile en las escuelas y en la comunidad en general. Los docentes desempeñan un papel importante en las vidas de los jóvenes en todo el mundo. Son vitales para el desarrollo de competencias de los estudiantes, la preparación de los estudiantes para el futuro empleo y la participación activa en la comunidad. Chile necesita buenos docentes. El Gobierno debe realizar mayores esfuerzos tanto para apoyar y desarrollar la profesión docente como para promover la docencia como una carrera profesional atractiva. Se debe alentar a los docentes a participar en el proceso de reforma educativa.

Contexto

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente se compromete a desarrollar y apoyar a los docentes a lo largo de su carrera. Busca "dignificar la profesión docente, apoyar su práctica y realzar su valor e importancia en la sociedad para las generaciones venideras" (MINEDUC 2016a). Este nuevo sistema tiene como objetivo dar a los profesores y a quienes aspiran a serlo la oportunidad de demostrar su compromiso con la enseñanza. El paquete de financiamiento requerirá que los docentes tomen un papel activo tanto en su propio desarrollo profesional como en el desarrollo de sus comunidades escolares y educativas.

La OCDE considera el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente como una oportunidad para marcar una diferencia significativa en la calidad de la enseñanza y, por lo tanto, en la escolarización en Chile. El enfoque en la preparación docente y el desarrollo profesional, junto con el vínculo de la progresión salarial y profesional, son importantes para fortalecer la docencia como profesión en Chile. En cuanto tal, el nuevo sistema puede fomentar el orgullo de la docencia como profesión y el reconocimiento de su valor.

Sin embargo, la implementación del nuevo sistema deberá ser gestionando cuidadosamente. Habrá partidarios y detractores, entusiasmo y posible escepticismo. La implementación de las reformas escolares más generales ha provocado importantes tensiones. Mientras se preparaba este informe, un clima de inquietud con respecto a las reformas dominó el ambiente político en Chile. Dadas las implicancias de este grupo de reformas para los dueños de establecimientos educacionales, las autoridades municipales, las propias escuelas y los docentes, estas reformas no pueden ser impuestas por la práctica administrativa o de gestión. El propio sistema debe ser un elemento central de la profesión docente.

La OCDE considera que los docentes, que son la columna vertebral del sistema escolar, podrían ser incluidos en mayor medida en el desarrollo e implementación de los cambios educativos buscados en Chile como parte del proceso estratégico explicado en el Capítulo 2. Al ser entrevistados por el equipo de revisión de la OCDE, algunos docentes chilenos expresaron la opinión de que "se les estaba imponiendo un cambio". Al mismo tiempo, dijeron que acogerían con agrado la oportunidad de ser parte del proceso. Estos mismos docentes hablaron apasionadamente sobre sus estudiantes, sus condiciones actuales de vida, su escolaridad, sus oportunidades y su futuro. Su incorporación en el proceso estratégico beneficiaría tanto al proceso como a los propios docentes.

Fue una satisfacción ser testigo de ejemplos reales de éxito educativo en las escuelas chilenas. El equipo de revisión de la OCDE tuvo la oportunidad de presenciar el reencuentro de un miembro del equipo de dirección escolar de una escuela con un ex estudiante que reconoció claramente el impacto que tuvo la escuela en su capacidad de conseguir un empleo. El directivo escolar estaba claramente complacido de ver el éxito de su ex estudiante a pesar de las difíciles circunstancias anteriores de vida.

La evidencia demuestra que los profesores tienden a sentirse orgullosos de su profesión, mientras que perciben que la sociedad tiende a valorarla menos. Los hallazgos de TALIS 2013 muestran que más del 95% de los docentes en Chile reportó satisfacción general con sus empleos, sin embargo, solo el 34% de ellos creía que la docencia era una profesión valorada por la sociedad.

Preguntar a los docentes chilenos qué los haría sentirse más valorados provocó una serie de respuestas comunes entre las que se encuentran: relaciones más respetuosas y positivas con los órganos de Gobierno y administración, los padres y la sociedad en general; más información acerca de la agenda de reforma a nivel escolar y docente; menos carga administrativa y más tiempo para la enseñanza y la preparación de clases; mayores oportunidades para el desarrollo profesional, tanto formales como informales; más apoyo en los desafíos que surgen en el entorno escolar, por ejemplo, las circunstancias socioeconómicas familiares derivadas de las diferencias culturales, el desempleo, las drogas y la violencia; y mejores salarios y condiciones.

▪ Evidencia internacional

Una declaración de la OIT/UNESCO señala que "la enseñanza debiera considerarse como una profesión: es una forma de servicio público que exige que los docentes no solo tengan conocimientos profundos y competencias especializadas, adquiridos y mantenidos mediante estudios rigurosos y continuos; sino también un sentido de responsabilidad personal y colectiva con la educación y el bienestar de los estudiantes a su cargo" (OIT/UNESCO, 1966).

Los jóvenes necesitan estar motivados para convertirse en docentes. Sus propias experiencias con docentes en la escuela influyen en sus decisiones profesionales. El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) de Chile ha indicado que buscará desarrollar y llevar a cabo una adecuada campaña de reclutamiento en los medios de comunicación. Este es un buen paso, pero la OCDE cree que se necesita una estrategia de comunicación más holística. Una estrategia de este tipo fomentaría también el respeto público por la profesión docente y el reconocimiento del valor de los docentes. Además, comunicaría a la sociedad de qué se trata la enseñanza en Chile y por qué es importante. Todos los actores involucrados, el Ministerio de Educación, el CPEIP, los propios docentes y la comunidad tendrían que contribuir a la planificación e implementación de esta estrategia. El Ministerio de Educación también necesitaría captar un fuerte apoyo público de todos los niveles del Gobierno.

En su proceso anual para captar docentes, el Gobierno de **Reino Unido** emprendió una fuerte campaña en los medios de comunicación: "Métete en la Enseñanza: Tu Futuro; Sus Futuros" ("*Get into Teaching - Your Future; Their Future*") (octubre de 2015). Este tipo de campaña, que podría servir como un buen modelo para Chile, puso de relieve las experiencias de algunos de los mejores profesores de Reino Unido, quienes explicaron por qué la docencia es una opción de carrera atractiva. Uno de los docentes más destacados lo expresó de esta manera: "La satisfacción laboral que conlleva la docencia es difícil de superar. Te da la oportunidad de inspirar a la próxima generación y marcar una diferencia duradera en el desarrollo de los jóvenes. También es una carrera llena de oportunidades para que descubras y perfecciones una gama de nuevas competencias. Como profesor, aprenderás a ser un brillante consejero, gestionador y consultor".

Como parte de hacer la profesión más atractiva, el Gobierno chileno debiera enfocarse en crear capacidades, asegurar un diálogo abierto e involucrar a los docentes como actores interesados. Para ello, debiera desarrollar mecanismos que incluyan a los docentes junto con otras partes interesadas pertinentes y con las voces normalmente involucradas en los procesos de gobernanza. A medida que las autoridades educativas implementan mecanismos de monitoreo regulares, también debieran incorporarse voces más allá de las más expresivas o de los entendidos tecnológicamente. El fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados, como son los docentes, para asumir sus funciones y responsabilidades, también implica fomentar un conocimiento adecuado de los objetivos

y consecuencias de las políticas educativas. También requiere que las partes interesadas se sientan parte del proceso y que estén dispuestas a hacer cambios y aplicar la reforma (Burns y Köster, 2016) (ver también Capítulo 2).

En efecto, la evidencia demuestra que involucrar a los docentes en las reformas puede traer otros beneficios para la profesión. En casi todos los países y economías participantes en el estudio de TALIS, el grado en que los docentes informan que pueden participar en los procesos de toma de decisiones tiene una asociación positiva con la probabilidad de reportar que perciben que la docencia es una profesión valorada por la sociedad (Schleicher, 2016).

Los países han establecido diferentes tipos de mecanismos de consulta y órganos normativos para interactuar con las partes interesadas. Los procesos generales de consulta a través de consultas específicas son útiles para “ayudar a las partes interesadas a involucrarse, apropiarse y comprometerse con las políticas, comprender las consecuencias no deseadas de una política y mejorar la implementación” (Schleicher, 2016). Muchos países también han implementado consejos docentes que sirven de foro para la elaboración de políticas en los que participan los docentes y otras personas interesadas. También sirven como un mecanismo para establecer estándares y mejorar la calidad durante las distintas etapas de la trayectoria profesional de los docentes. Por ejemplo, entre otras funciones, el Consejo de Enseñanza (*Teaching Council*) de **Irlanda** establece procedimientos para el intercambio de información con los docentes, organizaciones que se ocupan de la educación y el público (Schleicher, 2016).

Cuerpo de la recomendación

Para ayudar a fortalecer el atractivo de la profesión docente, Chile necesita transmitir al profesorado y a la sociedad una visión clara de lo que implica la docencia y por qué esta es importante para el futuro de Chile. Los docentes y los directivos escolares debieran poder intervenir en el futuro de sus profesiones. También debieran poder aportar sus opiniones respecto de la preparación de los docentes y los directivos escolares, su formación continua y los estándares con los que esperan ser evaluados. Los docentes profesionales debieran tener voz y la oportunidad de contribuir al desarrollo del currículum y las herramientas pedagógicas. Debieran poder compartir su experiencia y conocimiento profesional con las autoridades educativas en beneficio de los estudiantes. El nuevo sistema propuesto por el CPEIP parece ofrecer este tipo de asociación a través de la colaboración (ver también Santiago et al., 2017).

Si bien las campañas de comunicación son mecanismos útiles para fomentar un diálogo con los docentes sobre cómo mejorar la profesión, existen otros métodos más colaborativos para crear intercambios. Los docentes, otras partes interesadas relacionadas y el Gobierno pueden participar en intercambios colaborativos, focalizados y basados en la evidencia durante diferentes momentos de la toma de decisiones. Estos intercambios pueden ser organizados en función del rol de los participantes y de los diferentes niveles de responsabilidades y capacidades. Para hacer estas reuniones más productivas y evitar una sobrecarga innecesaria para los docentes, estos intercambios de colaboración necesitan:

- Estar situados claramente en el contexto de una visión nacional (ver Recomendación 2.1) y orientados hacia objetivos específicos relacionados con la misma.
- Estar basados en la evidencia, tanto en términos de resultados de investigación como de experiencias cotidianas de los docentes en las escuelas.
- Considerar los diferentes contextos escolares, roles, etapas de la carrera docente y capacidades profesionales. El Ministerio de Educación debiese buscar retroalimentación apropiada y tomar decisiones que tengan en cuenta las opiniones de los mejor situados para participar en cada intercambio específico.

Recomendación 3.2

Completar la revisión del Marco para la Buena Enseñanza y desarrollar estándares profesionales que definan la nueva estructura de la carrera docente y cumplan las expectativas de una fuerza laboral docente de alta calidad en Chile.

▪ Resumen

Al implementar el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, el CPEIP debiera garantizar que las revisiones en curso del Marco para la Buena Enseñanza se preocupen de evaluar si este sigue siendo pertinente y actual. Debiese analizar, además, si el Marco para la Buena Enseñanza puede apoyar por sí solo el desarrollo de un personal docente de alta calidad en Chile, o si requiere una serie de estándares profesionales coherentes y alineados para apoyar mejor: la nueva estructura de la carrera docente, las expectativas de desarrollo profesional, la evaluación docente y los estándares educativos que se esperan de los programas de formación inicial docente y de la propia profesión docente.

▪ Contexto

En el pasado, al examinar los desafíos que enfrenta Chile en la reforma de su sistema educativo, la OCDE señaló que "Chile puede fortalecer la profesión docente definiendo de mejor manera lo que los docentes pueden esperar como profesionales a lo largo de sus carreras y proporcionando condiciones adecuadas que les permitan y los motiven a mejorar" (Toledo Figueroa y Wittenberg, 2014).

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente establece un marco general para la formación y desarrollo docente (ver Cuadro 3.1). Además, proporciona una posibilidad oportuna de revisar el Marco para la Buena Enseñanza en el contexto de la nueva estrategia para mejorar la calidad docente y la formación docente en Chile. Esta es una oportunidad para que la profesión docente se defina con mayor claridad y para que el Gobierno de Chile visualice cómo debiera ser un personal docente de alta calidad en el contexto del futuro sistema educativo del país. También es una oportunidad para determinar lo que esta visión significa para los docentes a medida que evolucionan en sus carreras.

El Marco para la Buena Enseñanza

En 2003, el Marco para la Buena Enseñanza delineó una serie de estándares esperados en ese momento respecto de un buen docente en Chile. El Ministerio de Educación inició en 2016 un proceso de revisión y consulta de este marco, que establece criterios de buenas prácticas de los docentes en cuatro dominios: preparación para la enseñanza, creación de un entorno que favorezca el proceso de aprendizaje, enseñanza que permita el proceso de aprendizaje para todos los estudiantes y desarrollo profesional. El marco define cuatro elementos para la evaluación docente: portafolio, pautas de autoevaluación, entrevista con un evaluador par e informe de referencia de terceros. Además, describe las expectativas basadas en cada criterio que los docentes deben cumplir (Anexo 3.A).

El Marco para la Buena Enseñanza ha proporcionado una buena base y un marco de referencia para los docentes en Chile en cuanto a lo que se espera de ellos. Dicho esto, ahora puede ser el momento de revisar y actualizar el marco para reflejar la naturaleza cambiante de la enseñanza, el mayor uso de la tecnología y las desafiantes demandas a los docentes en la escuela y la comunidad (ver también Santiago et al., 2017).

La revisión de la OCDE realizada en 2013 propuso que el Marco para la Buena Enseñanza podría beneficiarse de algunos ajustes en términos del nivel de detalle y la alineación de criterios (ver Santiago et al., 2013). La OCDE también comentó que el Marco para la Buena Enseñanza no apareció en todos los programas de formación inicial docente, ni se usaba comúnmente en las escuelas para sustentar la discusión profesional.

En su forma original, el marco no basta por sí solo para promover el mejoramiento docente como un proceso continuo. Puede informar a los docentes acerca de las expectativas de su desempeño, basándose en distintos tipos de evidencia, sin embargo, no informa ni proporciona una estructura de carrera, ni una estructura para el desarrollo o la renovación profesional.

Clarificar la carrera docente en Chile

Chile no ha establecido una estructura clara de carrera para los docentes. Hasta ahora, la progresión a docente avanzado, director o directivo escolar se ha basado en los años de experiencia. Así también, muchos docentes se han mantenido en el mismo nivel a lo largo de sus carreras.

Las nuevas reformas abordan algunos de estos elementos faltantes. En el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente se establece una nueva estructura explícita de carrera para los docentes en Chile. Esta carrera se compone de tres niveles exigidos de enseñanza: inicial, temprano y avanzado, y dos niveles voluntarios, llamados nivel Experto I y nivel Experto II. Los docentes podrán progresar por los cinco niveles, cada uno de los cuales demuestra el desarrollo profesional progresivo y la experiencia adquirida a través de un sistema de reconocimiento del desarrollo profesional docente. La progresión al siguiente nivel significará la posibilidad de asumir nuevas responsabilidades y recibir un salario más alto.

Será crucial que los objetivos y criterios del Marco para la Buena Enseñanza sean complementarios y apoyen las propuestas delineadas en la nueva estructura de la carrera docente. También es vital que el Marco para la Buena Enseñanza complemente y apoye los principios de una preparación docente más sólida y un desarrollo profesional continuo una vez establecido el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente. La coexistencia de estas dos estructuras es esencial.

Evidencia internacional

El desarrollo e implementación de estándares profesionales puede ser un marco útil para el debate profesional entre las personas responsables de la formulación de políticas, los docentes, los directivos escolares, los educadores de docentes, las organizaciones docentes, las asociaciones profesionales y el público en general.

Los estándares profesionales para los docentes explicitan las expectativas de lo que un docente hace y se espera que haga; y pueden proporcionar coherencia sistémica y consolidar la visión de lo que el país considera un buen docente. Estos estándares describen un conjunto común de competencias que se espera que los buenos docentes tengan o desarrollen a lo largo de sus carreras. Son una oportunidad para que los miembros de la profesión vinculen más la investigación y la práctica, construyendo una comprensión colegiada de las metas a largo plazo, los medios y la rendición de cuentas basada en la práctica. Además, esta comprensión compartida de lo que constituye un buen docente puede ayudar a alinear mejor las aulas, las escuelas y las organizaciones a nivel de sistema, al tiempo que proporciona los recursos necesarios a los docentes para apoyar mejor el aprendizaje de los estudiantes (OCDE, 2010; Kleinhenz e Ingvarson, 2007; Toledo Figueroa, Révai y Guerriero, 2017). Además, los estándares profesionales son una expresión de lo que representa una profesión: sus objetivos, las expectativas de sus miembros en el cumplimiento de esos objetivos, la trayectoria profesional y el nivel de compromiso que los miembros de la profesión logran con la comunidad que sirven.

Algunos países y economías, como **Australia** y **Escocia** (Reino Unido), por ejemplo, han tratado de vincular los estándares profesionales a la progresión profesional. En Australia, los Estándares Profesionales Nacionales para Docentes (*National Professional Standards for Teachers*) del Instituto Australiano para la Enseñanza y la Dirección Escolar (*Australian Institute for Teaching and School Leadership*, AITSL) describen lo que se espera de los docentes durante las cuatro etapas de la carrera: Graduado, Competente, con Altos Logros y Líder (*Graduate, Proficient, Highly Accomplished, Lead*) (AITSL, 2016). El Consejo General de la Enseñanza de Escocia (*General Teaching Council for Scotland*) (GTC, 2012) va más lejos. El GTC ha desarrollado un estándar global o un nido de estándares que abarca toda la carrera profesional y que regula la trayectoria de carrera desde el registro provisional como docente hasta el registro completo, el aprendizaje profesional a lo largo de la carrera, el de directivo intermedio y después el de director escolar pleno (ver Cuadro 3.2).

Además, Australia, Singapur y Nueva Zelanda han elaborado un conjunto complementario o una colección integrada de documentos e instrumentos que utilizan los estándares de forma interconectada para esbozar la cara pública de la profesión, para mejorar la provisión y la calidad de los cursos de formación inicial docente, para informar acerca de las trayectorias de las carreras profesionales y del desarrollo profesional, y para apoyar la valoración y evaluación de docentes.

El AITSL de **Australia** también proporciona a los docentes un conjunto de estándares y principios junto con ejemplos relacionados de buenas prácticas y recursos de apoyo para lograr una fuerza laboral docente de alta calidad. Algunos ejemplos de estos recursos son: los Estándares Profesionales Australianos para Docentes (*Australian Professional Standards for Teachers*); el Estándar Profesional Australiano para Directores (*Australian Professional Standard for Principals*); la Acreditación de Programas de Formación Inicial Docente de Australia: Normas y Procedimientos (*Accreditation of Initial Teacher Education Programs Australia: Standards and Procedures*); el Marco de Práctica y Desarrollo de la Docencia Australiana (*Australian Teaching Practice and Development Framework*); y la Carta de Australia para el Aprendizaje Profesional de Docentes y Directivos Escolares (*Australia Charter for the Professional Learning of Teachers and School Leaders*) (AITSL, 2016).

El Gobierno chileno podría usar algunos de estas normas y recursos como ejemplos relevantes para preparar su propio sistema integrado de apoyo. Al elaborar estos estándares, el Gobierno debiera definir cuáles son los objetivos de los docentes en los distintos momentos de sus carreras, cómo pueden los docentes alcanzarlos y por qué debieran hacerlo.

Cuadro 3.2. El estándar de Escocia (RU) para el Aprendizaje Profesional a lo largo de la Carrera: Apoyar el desarrollo del aprendizaje profesional docente (diciembre de 2012)

El Estándar para el Aprendizaje Profesional a lo largo de la Carrera de **Escocia** (*Scotland's Standard for Career-Long Professional Learning*) describe el conocimiento profesional y la experiencia pedagógica que los docentes registrados debieran desarrollar y mantener a medida que continúan progresando como educadores. El estándar provee a los docentes una oportunidad para progresar, enriquecer, desarrollar y mejorar su práctica, experiencia, conocimiento, competencias y valores profesionales. Su objetivo es apoyar a los docentes a medida que se desarrollan como profesionales reflexivos, expertos e inquisitivos que pueden comprometerse con las complejidades de la enseñanza y el aprendizaje, con el cambiante mundo contemporáneo de sus aprendices y con el mundo más allá de la profesión y sus instituciones; todo ello con el fin de mejorar las experiencias de aprendizaje de todos los estudiantes.



Fuente: GTC (2012). *The Standard for Career-Long Professional Learning: Supporting the development of teacher professional learning*. The General Teaching Council for Scotland. En: www.gtcs.org.uk/web/FILES/the-standards/standard-for-career-long-professional-learning-1212.pdf (Consultado 28 de agosto de 2017).

Cuerpo de la recomendación

Los estándares profesionales nacionales pueden definir una trayectoria profesional y las expectativas en cada etapa (por ejemplo, en las etapas de inicio, de mitad de carrera o de docente experimentado). Los estándares profesionales nacionales también pueden proporcionar un punto de referencia para las aspiraciones personales y la autoevaluación, así como un punto de referencia transparente para la evaluación. Pueden proporcionar, además, un marco para las oportunidades de desarrollo profesional.

Chile podría reflexionar sobre la posibilidad de desarrollar estándares de nivel que respalden la nueva estructura de carrera establecida por el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Estos estándares de nivel podrían delinear las expectativas para cada uno de los cinco niveles de educador propuestos. También podrían introducir expectativas transparentes de lo que se espera en cada nivel y lo que se requiere para ascender al siguiente. Nuevos estándares ayudarían a establecer no solo un marco para aumentar el salario de los docentes, sino también una escala para el desarrollo profesional, la evaluación informada y las oportunidades de carrera profesional. Si se crean, estos estándares debiesen alinearse con el Marco para la Buena Enseñanza.

Además, al avanzar hacia la implementación del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, el MINEDUC podría considerar la posibilidad de establecer conjuntos más detallados de principios y estructuras de apoyo necesarios para lograr los resultados deseados. El MINEDUC también podría pensar en cómo pueden interactuar los diferentes componentes. El Ministerio necesitará considerar cuidadosamente:

- Cómo es un buen docente en Chile y qué tipo de docente Chile quiere en el futuro. El Ministerio también tendrá que definir qué se espera de los docentes en su práctica en aula y en el desarrollo de su conocimiento profesional.
- Las cualidades que quiere que tengan los futuros educadores y su preparación para ingresar al personal docente.
- Cómo apoyar a los docentes principiantes a tener éxito, crecer y permanecer en la profesión.
- Las necesidades de desarrollo profesional del personal docente ya existente, un personal docente que no ha tenido acceso regular o informado a oportunidades de desarrollo profesional de alta calidad.
- Quién dirigirá y dará forma al personal docente.
- Cómo trabajar en la profesión junto con otros actores involucrados, como estudiantes, padres, universidades y proveedores de formación docente, autoridades municipales, dueños de escuelas, comercio e industria.

Recomendación 3.3

Revisar la forma en que se imparte la formación inicial docente y la formación en servicio para garantizar un personal docente nacionalmente consistente y de alta calidad.

■ Resumen

Para ayudar a los nuevos docentes a tener éxito en la profesión, el Gobierno chileno necesita revisar la provisión de los programas de formación inicial docente a través de las facultades de educación universitaria y otros proveedores. El Gobierno debe garantizar que estos programas se alineen estrechamente y sean coherentes con el Marco para la Buena Enseñanza y con cualquier estándar profesional nacional de enseñanza. También debe asegurar que estos programas proporcionen personal docente de alta calidad y bien preparado. Se debiera exigir a los docentes de las instituciones que otorgan títulos de profesores que mantengan un contacto más estrecho con las escuelas y que apoyen y asesoren a sus docentes aprendices en su práctica docente y en su primer año de escolaridad. También se debiese solicitar a las instituciones que enseñan a educadores que revisen regularmente sus programas de modo que sean actuales y pertinentes para las escuelas en las que trabajan sus graduados y que reflejen las prioridades educativas nacionales.

■ Contexto

El Gobierno chileno ha tomado numerosas medidas para fortalecer la formación docente inicial y continua, lo que también es una prioridad en su Plan Nacional Docente. En 2008, el Gobierno lanzó su Programa de Fomento de la Calidad de la Formación Inicial Docente (PFID). El programa estableció estándares para la formación inicial docente, creó un fondo para inspirar a las instituciones a mejorar sus programas, apoyó la inserción laboral para los nuevos docentes con procesos de inducción más sólidos y evaluó las cualificaciones de los docentes capacitados para ayudarlos a mejorar sus competencias (MINEDUC, 2016a).

Sin embargo, los docentes entrevistados por el equipo de revisión de la OCDE indicaron que generalmente sentían que sus programas de formación inicial docente los preparaban para la enseñanza, pero no los preparaban para las realidades del aula o los desafíos de enseñar a estudiantes de diversas procedencias socioeconómicas. Estos testimonios se alinearon con la evidencia nacional e internacional mencionada anteriormente en este capítulo acerca de las percepciones de docentes y directores escolares sobre la preparación de docentes chilenos. El equipo de revisión de la OCDE también tuvo la impresión de que los contenidos y las modalidades de la preparación ofrecida en las universidades a veces estaban desactualizados y que podrían beneficiarse de una revisión más detallada de su pertinencia y calidad.

Con el objetivo de fortalecer la profesión docente, el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente se compromete a promover y garantizar la calidad de la formación inicial docente. También se compromete a generar un nuevo modelo de formación en servicio.

Estos compromisos serán más pertinentes para los docentes nuevos y aspirantes. Dicho esto, es probable que estos compromisos, además, sean bien acogidos por los actuales docentes y directivos escolares, quienes también se han graduado de programas de formación inicial docente y se han sentido vulnerables o mal preparados para entrar en aula.

Atraer buenos candidatos a la profesión

Históricamente, la docencia no ha sido una profesión altamente competitiva en Chile. Para llegar a ser docente, los candidatos no siempre han necesitado alcanzar altos puntajes en la prueba de ingreso a la universidad, PSU. Los estándares laxos para docentes frustran las esperanzas de los padres, de los estudiantes y de la sociedad chilena. Los padres en Chile quieren dar sus hijos la mejor oportunidad para tener éxito en la vida, a la vez que el Gobierno quiere asegurar que los niños chilenos adquieran

las competencias que les permitirán satisfacer las necesidades de la economía chilena en el futuro. Nada de esto es posible sin buenos docentes. Para alcanzar estos objetivos, la docencia necesita ser considerada una profesión prestigiosa y selectiva.

Hasta ahora, el ingreso a la formación docente en Chile no ha implicado requisitos selectivos. Los futuros docentes solo necesitan demostrar un certificado de educación media y un cierto promedio de calificaciones. En promedio, los candidatos a la formación docente obtienen bajos puntajes en la Prueba de Selección Universitaria, PSU (Santiago et al., 2013).

Sin embargo, el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente de Chile impone nuevos requisitos. En efecto, el nuevo sistema exige que los estudiantes que deseen ingresar a los programas de educación docente en 2017: 1) obtengan un puntaje de 500 puntos en la PSU o; 2) estén en el 30% superior de los estudiantes que buscan entrar en la universidad o; 3) hayan realizado un programa de acceso a la educación superior aprobado por el MINEDUC. El Ministerio de Educación también ha propuesto elevar las exigencias de entrada en los próximos seis años (ver Tabla 3.1).

Tabla 3.1. Acceso a los programas de educación inicial docente

Año	Puntaje en Prueba de Selección Universitaria, PSU	Ranking de los estudiantes elegibles que buscan ingresar a la universidad	Ranking más el puntaje de la PSU	Haber realizado un programa de acceso a la educación superior reconocido por el MINEDUC
2017	500	30% superior		x
2020	550	20% superior	40% superior con 500 puntos	x
2023	550	10% superior	30% superior con 500 puntos	x

Fuente: MINEDUC (2016a). “El CPEIP en la Reforma Educacional: Políticas y ámbitos de acción”. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Provisión de formación inicial docente

El Estatuto de los Profesionales de la Educación de 1991, que rige la formación y selección de docentes en el sector municipal, estableció inicialmente que las instituciones de educación superior eran responsables de la formación de los profesionales de la educación. Sin embargo, un decreto de 2014 de la Contraloría General de la República de Chile especificó que solo las universidades pueden cumplir esta función (MINEDUC, 2017a). Aun así, en 2015, 14 institutos profesionales, 23 universidades del CRUCH (16 instituciones estales y ocho privadas) y 32 universidades privadas ofrecieron 1 256 programas en el ámbito de la enseñanza. De hecho, entre 2000 y 2008, el número de instituciones que ofrecían formación docente creció en Chile un 53,8%. Además, el número de programas aumentó en un 196%, produciéndose la mayor parte de este crecimiento en universidades privadas. En 2015, poco más de la mitad (51%) de los programas de formación docente fueron adecuadamente acreditados (MINEDUC, 2017a).

Las universidades que imparten programas de educación docente determinan si desean o no ofrecer experiencia docente (supervisada o guiada) a sus estudiantes. Esto significa que la formación inicial de muchos futuros docentes puede no incluir experiencia práctica. Chile fue una de solo tres jurisdicciones en PISA 2015 que no requirió la terminación de prácticas en la formación previa al servicio para enseñar en la educación básica y media (OCDE, 2016).

Después de la titulación, no hay requisitos adicionales para que los docentes empiecen a impartir clases (como aprobar exámenes competitivos o una prueba estandarizada). La Evaluación Inicia de 2012, para estudiantes que se titularon en programas de docencia, encontró que una gran proporción de estos tenían conocimiento insatisfactorio o habilidades de comunicación escrita consideradas por debajo del nivel requerido. Esto se dio especialmente entre los docentes de la educación parvularia (ver Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Resumen de los niveles de logro por habilidades cognitivas en la prueba de conocimientos pedagógicos, Evaluación Inicia (2014)

Prueba de conocimientos pedagógicos	Número de estudiantes	Habilidad cognitiva (logro promedio %)		
		Conocer	Comprender	Analizar y utilizar el conocimiento
Parvulario	377	59,9	66,3	68,5
Básico	876	66,9	69,9	74
Medio	1 434	57,3	68,3	62,4
Total	2 687	60,8	68,5	67,1

Fuente: MINEDUC (2017a). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile, Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

En 2006 Chile exigió la acreditación obligatoria de todos los programas de pregrado que conducen a la profesión docente (docente de educación básica, docente de educación media, docente de educación especial y docente de educación parvularia). Este requisito fue obligatorio por la legislación (Ley 20.129) y mediante la instauración del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En 2015, sin embargo, solo el 51% de los programas de formación docente habían sido acreditados.

En el marco del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas se compromete a promover y garantizar la calidad de la formación inicial docente. La Ley 20.903 establece que solo las universidades acreditadas pueden ofrecer programas de docencia y pueden otorgar un título profesional de profesor. Además, se exigirá la acreditación de los propios programas de docencia. El Gobierno tendrá que hacer cumplir este proceso y, al mismo tiempo, monitorear de manera efectiva el contenido y la estructura de los programas en cuanto a calidad e impacto.

Además, no parece existir un requisito formal que vincule los cursos de la formación inicial docente con el Marco para la Buena Enseñanza. En esencia, esto significa que no existe una estructura efectiva reconocida a nivel nacional que actualmente pueda definir o garantizar la formación de un personal docente de alta calidad. Además, tras las reformas, los propios proveedores de formación docente no parecen haber contactado a sus propios graduados, que son nuevos docentes. Estos proveedores tampoco parecen haber contactado a las escuelas de sus áreas para evaluar la eficacia o la utilidad de sus programas de formación docente. Los comentarios de docentes indicaron que había poca relación entre los proveedores de la educación docente y las escuelas, pero que una asociación profesional de este tipo sería bienvenida.

La práctica docente

La provisión y responsabilidad de la práctica docente y la experiencia docente durante los programas de educación inicial parecen estar desconectadas tanto de los programas de formación inicial docente como del contexto escolar.

En el transcurso de las consultas, diferentes actores informaron al equipo de revisión de la OCDE que la universidad se encarga actualmente de organizar las prácticas. Al momento de redactar este informe, la evaluación de las prácticas docentes equivalía a un mero reconocimiento de la participación en un programa de prácticas, lo que significa que los estudiantes no recibieron una evaluación real, solo un visto bueno en una casilla. Las universidades dieron poca o ninguna retroalimentación a los docentes estudiantes. En algunos casos en el presente, los docentes estudiantes están llenando vacíos de necesidades en lugar de recibir orientación o asesoría pedagógica.

Esto deja a las escuelas anfitrionas con la responsabilidad de orientar y "supervisar" a los docentes estudiantes. Con frecuencia, las escuelas están insuficientemente preparadas para los docentes estudiantes que llegan. Tienen poco o ningún conocimiento acerca de la capacitación pedagógica recibida por los estudiantes, el nivel de logro hasta la fecha o el nivel o tipo de práctica que los estudiantes necesitan para cumplir con los requisitos del curso.

Por supuesto, este no es el caso para todas las escuelas y hay algunas en las que directores y docentes con experiencia han sido mentores y han apoyado a los docentes estudiantes. Sin embargo, la orientación a los docentes estudiantes por parte de los profesores y directores experimentados debiera ser la norma, no la excepción.

Los docentes mentores en las escuelas parecen no recibir ninguna capacitación u orientación de las universidades acerca de cómo utilizar la práctica docente para desarrollar competencias pedagógicas. Los docentes mentores informan que dependen y reaccionan según sus propias experiencias pasadas. Un mayor contacto con las universidades podría apoyar mejor a estos docentes al proporcionar una experiencia de práctica docente de calidad y pertinente. Esto podría beneficiar al docente estudiante, pero también al mentor y al establecimiento.

La situación actual deja un triángulo de expectativas no cumplidas por parte del docente estudiante, la escuela y la universidad.

Comenzar una carrera docente, listo para el aula

No fue posible para la OCDE determinar cómo los proveedores de educación docente, las escuelas, los propietarios y las autoridades municipales en Chile saben que sus docentes están listos para el aula. El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente parece suponer que la formación impartida en la educación inicial docente es suficiente para iniciar la práctica. La propuesta de que los estudiantes de pedagogía sean evaluados en su penúltimo año de estudios requiere mayor exploración.

La inducción para docentes de primer año

La formación docente no puede terminar cuando los estudiantes de pedagogía dejan la universidad. La inducción en la profesión, la práctica profesional, la cultura escolar y la comprensión del entorno de la docencia y la composición socioeconómica de la escuela son claves para el futuro éxito tanto del docente como de los estudiantes de los que este es responsable. La oportunidad de aprender y crecer en confianza, así como los conocimientos pedagógicos y experiencia, servirán de base para el compromiso y la resiliencia a del nuevo docente en sus primeros años de enseñanza.

Actualmente no existe en Chile un sistema general de programas de inducción. Cuando los docentes llegan a las escuelas para comenzar sus carreras docentes, los profesores principiantes pueden tener la suerte de ser orientados o guiados por experimentados directores, docentes o grupos de docentes. Una vez más, como en el caso de la falta de una práctica docente organizada, es algo fortuito en vez de planificado. Aunque bien intencionado, esta asesoría quizás solo durará el primer período o año. No es una forma organizada de desarrollo profesional.

El equipo de revisión de la OCDE se mostró complacido al observar que entre 2017 y 2022, Chile introducirá el Sistema Nacional de Inducción para Docentes Principiantes como parte del Sistema de Desarrollo Profesional Docente (ver Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Un nuevo sistema de inducción para docentes principiantes

El CPEIP propone un nuevo sistema de inducción con las siguientes características:

- Se buscará facilitar la inserción del docente principiante en la comunidad educativa, así como facilitar la progresión en su carrera.
- La inducción tendrá lugar en el primer o segundo año de la práctica profesional y durará hasta 10 meses.
- Las horas asignadas para este proceso serán financiadas por el MINEDUC.
- La inducción será con fines formativos y no tendrá un carácter certificador.
- El principal mecanismo será la tutoría conducida por un docente calificado, preparado para este propósito.
- Las instituciones clasificadas como de alto desempeño pueden desarrollar su propio proceso de inducción tras la firma de un acuerdo con el Ministerio de Educación.
- El nuevo sistema se aplicará en áreas prioritarias entre 2017 y 2022.

Fuente: MINEDUC (2016a). "El CPEIP en la Reforma Educacional: Políticas y ámbitos de acción". Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Evidencia internacional

Elevar el nivel de entrada a la profesión docente ha sido un desafío compartido entre todos los países. Cada vez más, los países exigen que los candidatos potenciales aprueben un examen o demuestren que poseen las competencias de comunicación y la motivación para enseñar y acceder a los programas de formación docente. La premisa es que los buenos candidatos tienen más probabilidad de ser buenos profesores.

El proceso de selección de dos de los sistemas educativos de mejor desempeño en el mundo, Singapur y Finlandia, ha atraído una atención significativa en el contexto internacional. Ambos países hacen hincapié en el "logro académico de los candidatos, sus habilidades comunicativas y su motivación para enseñar" (Barber y Mourshed, 2007). Este puede ser un ámbito que el CPEIP podría desarrollar más.

En **Australia**, el AITSL ha vinculado explícitamente la educación inicial docente con lo que se espera de un profesor al completar un programa de formación inicial docente. Titularse de dicho programa significa cumplir con los Estándares Profesionales Nacionales para Docentes. Además, los programas de formación inicial docente deben someterse a un proceso de acreditación (ver Cuadro 3.4).

Los cursos de educación docente están acreditados según una serie de estándares y procedimientos acordados a nivel nacional que "aprovechan la experiencia y la visión de los educadores de docentes, los empleadores de docentes, los docentes, las escuelas y establecimientos de educación de la primera infancia y la comunidad educativa en general; y encarnan el compromiso permanente de todo el sector para impulsar el mejoramiento en la formación docente… También representan un sentido colectivo de rendición de cuentas y reconocen que la evaluación de la formación inicial docente es una responsabilidad compartida" (AITSL, 2015).

Cuadro 3.4. Elementos de la acreditación nacional de la formación inicial docente en Australia

El sistema de acreditación nacional de **Australia** para programas de formación inicial docente tiene tres elementos integrados:

- Los Estándares para Docentes Graduados (*Graduate Teacher Standards*) corresponden a la etapa de posgrado de la carrera en los Estándares Profesionales Australianos para Docentes y explicitan los conocimientos, habilidades y atributos que se esperan de los graduados de los programas acreditados a nivel nacional.
- Los Estándares del Programa (*Program Standards*), que explicitan lo que se requiere de los programas de educación inicial docente de alta calidad que dan confianza en que se lograrán los Estándares para Docentes Graduados.
- Los Procedimientos de Acreditación (*Accreditation Procedures*), que establecen un proceso consistente a nivel nacional para acreditar programas, incluyendo la instalación y composición de comisiones de acreditación, la evaluación de programas por parte de estos paneles, el informe de las decisiones de acreditación y los mecanismos para lograr consistencia nacional.

Fuente: AITSL (2015). *Accreditation of Initial Teacher Education Programs in Australia: Standards and Procedures*. Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL), Melbourne.

Algunas investigaciones destacan la necesidad de establecer asociaciones entre las escuelas y las universidades que imparten formación docente (Montecinos, Walker y Maldonado, 2015). Esta investigación reveló que los supervisores de las prácticas universitarias y los administradores escolares necesitan trabajar más allá de los límites institucionales para tener una comprensión compartida del rol de las prácticas y del trabajo. Al hacerlo, ambas partes pueden "reducir la distancia entre la escuela y las universidades, y desarrollar un conocimiento común". Las universidades pueden beneficiarse del acceso a las oportunidades del mundo real y en contexto. Estas oportunidades pueden contribuir a informar la investigación y permitir que los programas universitarios prueben nuevos modelos de enseñanza. Las asociaciones entre la escuela y la universidad también benefician el liderazgo escolar, ya que las escuelas pueden tener acceso a la investigación y a la experiencia que pueden servir de base para mejores prácticas y apoyar el mejoramiento escolar. Además, estas alianzas podrían generar mayores beneficios para el desarrollo de las políticas educativas y de las escuelas en Chile (Ávalos y Bascope, 2014).

Los programas de inducción al comienzo de la carrera docente también pueden aportar beneficios duraderos a los sistemas educativos. Los beneficios más inmediatos incluyen el fortalecimiento y fomento de la confianza de los nuevos docentes para compartir sus nuevas ideas y su entusiasmo en las escuelas. Los programas de inducción también pueden ayudar a evitar que los docentes abandonen la profesión en los primeros años. Las experiencias positivas al comienzo de la carrera docente también pueden mejorar la efectividad a largo plazo de los docentes (OCDE, 2005). Existen programas de inducción en alrededor de dos tercios de los países de la OCDE. La OCDE (2014) reveló que los docentes en Chile que informan haber participado en programas de inducción tienen 2,5 veces más probabilidades de reportar haber participado en tres o más tipos diferentes de desarrollo profesional. Esta cifra es superior a la de cualquier otro país de TALIS.

■ Cuerpo de la recomendación

La OCDE considera que sería un beneficio significativo revisar la estructura y calidad de los programas de educación inicial docente que se ofrecen en las universidades en Chile. Todos los cursos universitarios de preparación inicial docente debieran formar docentes que puedan cumplir con un conjunto de estándares profesionales acordados a nivel nacional, como el Marco para la Buena Enseñanza. Esto no impide que las universidades diversifiquen su provisión de cursos para ayudar a abordar las distintas necesidades de cualificación docente de las escuelas en función de sus contextos específicos. Tampoco impide que las universidades ofrezcan experiencias pedagógicas diferentes. Establecer normas sólidas para los cursos de formación inicial docente permitiría una competencia saludable entre las universidades a fin de captar los mejores candidatos para la docencia. Estas medidas ayudarían a asegurar un sistema de enseñanza de alta calidad que proporcione una experiencia educativa de alta calidad a los estudiantes de Chile.

En vista de la escasez de docentes, el Gobierno chileno también debiese reflexionar en caminos alternativos en la docencia. Al agregar cursos pedagógicos más cortos a las existentes cualificaciones de grado o experiencias; por ejemplo, en asignaturas de CTIM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemática), Chile puede tener acceso a más potenciales docentes.

La práctica docente debe ser una parte integral del programa de la formación inicial docente. La práctica de la enseñanza brinda al candidato a docente la oportunidad de poner el conocimiento profesional y pedagógico en práctica con la orientación y la supervisión adecuadas.

A los académicos universitarios de los programas de preparación docente también debiera exigírseles observar, guiar y supervisar al docente estudiante en la escuela durante el período de práctica docente. Debe existir un vínculo claro entre la evaluación de la práctica docente del estudiante y la pedagogía que este estudiante aprende en la universidad. De esta forma, el proveedor de la educación docente puede garantizar que el docente estudiante utilice los conocimientos y las competencias adquiridas en su programa durante la práctica docente en el mundo real.

El CPEIP tal vez pueda considerar seguir examinando la forma en que la práctica docente podría diseñarse e integrarse mejor en el programa general de la educación inicial docente. El CPEIP también podría examinar la forma en que la práctica docente pudiese ser utilizada para facilitar las relaciones entre las escuelas, los proveedores universitarios, los docentes y los estudiantes.

Chile podría seguir el ejemplo de las autoridades australianas encargadas de emplear profesores, las cuales exigen que los docentes de primer año cumplan con los estándares de graduados que los sustentan como profesores principiantes. Dichas autoridades realizan una evaluación al potencial docente del "desempeño docente previo al servicio" (AITSL, 2015). Lo hacen usando "evidencia recopilada al interior de un programa en relación con el desempeño docente antes del servicio; y evidencia de los resultados del graduado, que es recopilada después de completar el programa en relación con los logros de los graduados del programa" (AITSL, 2015).

El Gobierno chileno también podría exigir que los docentes obtengan una licencia o registro además de la cualificación de la formación docente. Esto se realiza en varios países y economías, como Australia, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda y Escocia (Reino Unido).

Recomendación 3.4

Ayudar a los docentes a desarrollarse promoviendo y proporcionado oportunidades de desarrollo profesional de alta calidad para todos los docentes y directivos escolares a lo largo de sus carreras.

■ Resumen

Todos los docentes y directivos escolares debieran tener acceso a oportunidades de desarrollo profesional reconocidas y de alta calidad que apoyen y mejoren su conocimiento y práctica profesional. El desarrollo profesional necesita basarse en la pedagogía y en las investigaciones basadas en evidencia. Los programas de desarrollo profesional tienen que ser capaces de responder a las necesidades individuales de los docentes y de las escuelas, y de apoyar el avance de la carrera profesional. Estos programas debieran informar y apoyar la evaluación docente, la autoevaluación y el pago de salarios.

■ Contexto

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente proporciona fondos adicionales significativos para el desarrollo de una nueva estructura de carrera y salarial para todos los docentes. En general, los docentes en Chile verán un aumento de 30% en los salarios bajo el nuevo sistema. Pero un aumento salarial, aunque es muy bienvenido, no es el único factor que mejorará las condiciones laborales para los docentes y la calidad de la enseñanza. Los docentes en Chile trabajan 1 146 horas al año en la educación primaria y secundaria. Estas cifras están muy por encima de los promedios de la OCDE de 776 horas de trabajo en la escuela primaria, 694 en la secundaria inferior y 644 horas en la educación secundaria superior (OCDE, 2016). Los docentes chilenos informaron en TALIS que trabajaban 29 horas a la semana. Según este informe, la semana laboral de los docentes chilenos incluyó 27 horas dedicadas solo a la enseñanza. Un horario así deja poco tiempo para otras actividades, como la planificación de lecciones, la colaboración entre docentes y la corrección de los trabajos de los estudiantes (OCDE, 2014). El nuevo Sistema busca garantizar oportunidades del desarrollo profesional (ver Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5. Oportunidades de desarrollo profesional para todos los docentes

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD) garantiza:

- desarrollo profesional gratuito y pertinente para todos los docentes que se encuentran en el SDPD
- cursos y actividades de formación proporcionados por el CPEIP o en colaboración con universidades acreditadas o proveedores sin fines de lucro
- algunas becas para una formación más intensiva
- comités locales de desarrollo docente que prepararán planes de formación, utilizando el conocimiento y la información locales para asegurar que la formación sea pertinente a las necesidades de las escuelas locales y a las necesidades regionales.

Fuente: MINEDUC (2016b). "Sistema de Desarrollo Profesional Docente: Ley 20.903". Elaborado por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), Ministerio de Educación, Santiago. En: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1087343.

Al hablar con los docentes y directores escolares chilenos, el equipo de revisión de la OCDE se enteró de que, aun cuando los docentes tenían acceso a algunas oportunidades de desarrollo profesional, estaban preocupados por el costo, la pertinencia y la calidad. Estas afirmaciones corresponden a la evidencia reunida por la OCDE en TALIS, como se mencionó anteriormente en este capítulo con respecto a las barreras para emprender actividades de desarrollo profesional (ver también Santiago et al., 2017). Mientras muchos educadores tomaron cursos asumiendo su costo, no creían que dichos cursos conducirían al avance en sus carreras.

El desarrollo profesional también ha tendido a ser de naturaleza principalmente administrativa en Chile. No parece haber existido un plan o marco requerido para el desarrollo profesional con respecto a las estructuras de la carrera o los planes escolares. Esto no es sorprendente ya que no había estándares claros o expectativas declaradas para la progresión de la carrera profesional. A menudo, los cursos de desarrollo profesional ofrecidos no parecen estar vinculados con las necesidades del docente o de la escuela. En efecto, la evidencia de TALIS muestra que los docentes en Chile deciden más frecuentemente asumir con plena autonomía el desarrollo profesional, lo que es menos común entre los países de la OCDE (OCDE, 2014). De nuestros intercambios con diferentes actores del sistema, también se desprende que no había una evaluación del éxito de los docentes o de la forma en que el curso emprendido apoyó o desarrolló la carrera de los profesores. Los docentes informaron al equipo de revisión de la OCDE que los mecanismos de garantía de la calidad, en el lugar donde había, consistían en una encuesta cuantitativa de finalización, simplemente marcando una casilla.

Varios docentes indicaron que estaban complacidos de participar en actividades de desarrollo profesional cuando trabajaban en una escuela en que el director o un docente experimentado los conducía en una práctica reflexiva o aprendían juntos. Estas oportunidades fueron claramente valoradas en estas escuelas. Estos momentos de reflexión reunieron a los docentes y personal de apoyo educativo y les permitieron trabajar como una unidad para satisfacer las necesidades particulares de su comunidad escolar. Un avance prometedor del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente es que planea establecer comunidades aprendizaje colaborativo.

Evaluación docente

La evaluación docente "tiene como principal objetivo ayudar a mejorar la enseñanza y, por lo tanto, los resultados de los estudiantes" (OCDE, 2010). La evaluación docente efectúa un juicio y proporciona retroalimentación acerca de las competencias y el desempeño de los docentes para ayudarlos a identificar cómo mejorar. Por lo general, su objetivo es apoyar el desarrollo profesional y el desarrollo de la carrera y sirve para que los docentes rindan cuentas de sus prácticas. El Marco para la Buena Enseñanza sirvió de base para la evaluación de todos los docentes en las escuelas públicas municipales chilenas en 2004. El Marco para la Buena Enseñanza exigió que los docentes fueran evaluados cada cuatro años después de su primer año de docencia.

El Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente en las escuelas públicas municipales fue el resultado un acuerdo estratégico entre el Ministerio de Educación, la Asociación Chilena de Municipalidades y el Colegio de Profesores.

En el proceso se utilizan los siguientes instrumentos y fuentes de información (Santiago et al., 2013):

1. Autoevaluación (10% del puntaje): Basada en un cuestionario estructurado sin preguntas abiertas, organizada según los cuatro dominios del Marco para la Buena Enseñanza para ayudar a los docentes a reflexionar sobre su propia práctica y alentarlos a revisar este marco.

2. Entrevista con un par evaluador (20% del puntaje): Con una duración de aproximadamente una hora, basada en una serie de preguntas estandarizadas estructuradas y preestablecidas planteadas por un par que haya recibido una capacitación para ese fin.

3. Informe de referencia de terceros (10% del puntaje): Basado en un cuestionario estructurado que debe ser respondido tanto por el director de la escuela como por el jefe de la Unidad Técnico Pedagógica, que cubre una variedad de ámbitos de la actividad profesional del docente.

4. Portafolio de desempeño docente (60% del puntaje): Consiste en un conjunto estándar de materiales pedagógicos que debe preparar el docente y una grabación en video de una clase.

5. Los docentes son evaluados de acuerdo con los estándares de referencias establecidos en el Marco para la Buena Enseñanza.

El Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente ha sido obligatorio desde 2004 para todos los docentes de aula en los establecimientos públicos municipales. También se ha utilizado como punto de referencia para muchos docentes en establecimientos particulares subvencionados (Santiago et al., 2013). Los docentes son evaluados considerando los siguientes niveles de desempeño: Destacado, Competente, Básico o Insatisfactorio (MINEDUC, 2017a). A los docentes que obtienen resultados insatisfactorios se les solicita que abandonen el aula temporalmente y trabajen en el desarrollo profesional con un docente tutor (MINEDUC, 2017a). Aquellos que mantienen un desempeño insatisfactorio se supone que debiesen abandonar el sistema escolar. La Ley de Calidad y Equidad de la Educación de 2011 también permitió a los directores de escuela proponer el despido de profesores dentro del 5% con más bajo desempeño si obtienen una evaluación deficiente. De acuerdo con las regulaciones actuales, los resultados de la evaluación docente demuestran que solo una pequeña parte de los docentes (alrededor de 1%) han obtenido resultados insatisfactorios desde 2011 (MINEDUC, 2017a).

La evaluación docente en Chile no incluye visitas escolares, aunque otras agencias, como la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia, pueden realizar visitas con fines de aseguramiento de la calidad (ver Capítulo 1). La percepción general de los docentes visitados por el equipo de la OCDE acerca de las prácticas de monitoreo de la calidad en la escuela fue que la evaluación de la calidad de los docentes o los establecimientos seguía centrada principalmente en la rendición de cuentas e informes cuantitativos (por ejemplo, administraban estudios sobre cuántos estudiantes asistían a los establecimientos, recibían información sobre los patrones de asistencia y señalaban la cantidad de extintores de incendios en el edificio y la aplicación de las normas de salud y seguridad).

Los docentes no percibieron un vínculo entre la evaluación docente, el desarrollo profesional y el desarrollo de la carrera. Indicaron, además, que no recibieron retroalimentación u orientación acerca del desarrollo de la carrera o las necesidades del mejoramiento del desempeño a menos que hubiese asuntos significativos que abordar. En ausencia de una estructura de carrera progresiva, no había ningún incentivo para emprender el desarrollo profesional o para ampliar los conocimientos y la práctica.

La nueva estructura de carrera docente, como se propone en el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente, vinculará los cinco niveles de carrera con una nueva escala de salarios. Estos niveles de carrera incluyen tres niveles obligatorios (Inicial, Temprano, Avanzado) y dos niveles optativos adicionales (Experto I y Experto II) (Santiago et al., 2017). La estructura también exigirá requisitos para el desarrollo profesional, cuyo cumplimiento será necesario para pasar al siguiente nivel. Esto pone de relieve la necesidad de un esquema o programa de evaluación docente sólido y coherente.

La transición a la nueva estructura comenzó en 2016, con los primeros pagos de los nuevos salarios en 2017. Los docentes que ya han sido evaluados de acuerdo con las herramientas de evaluación del MINEDUC serán informados sobre el nivel en el que se encuentran y también su calificación de desempeño de 2016.

A los docentes que no han sido evaluados hasta la fecha o que no están actualmente en el sistema público se les dará la oportunidad de ingresar y podrán postularse en la próxima ronda y recibir aumentos salariales a partir de 2018. La admisión voluntaria será aceptada hasta 2025, cuando el nuevo sistema se convierta en la norma. Sin embargo, los esquemas de evaluación docente no son solo para la gestión de la carrera y el desempeño, también se pueden utilizar para reconocer y recompensar la enseñanza efectiva. Recompensar la excelencia es otra forma de reconocer el esfuerzo adicional que muchos docentes hacen en su trabajo diario. También es una forma de llamar la atención sobre la propia carrera.

El Gobierno chileno ha impuesto diferentes incentivos financieros para recompensar a los docentes que se desempeñan bien. Por ejemplo, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) proporciona incentivos y premios a los docentes y asistentes de la educación de los mejores establecimientos escolares en cada región. Los establecimientos se comparan solo con otros de características similares dentro de una región, y los ganadores pueden representar hasta el 35% de todos los establecimientos escolares de dicha región (MINEDUC, 2017b). Adicionalmente, la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) ha entregado bonificaciones a docentes según su desempeño superior. La AEP ha sido incrementada en el marco de La Ley de Calidad y Equidad de la Educación (LCEE) de 2011. En ese momento, el Gobierno también vinculó la AEP con el número de estudiantes desfavorecidos a lo que los docentes enseñaron. Además, el Gobierno introdujo incentivos en forma de compensaciones o una escala adicional de asignaciones para los docentes que deciden trabajar con estudiantes más vulnerables.

Evidencia internacional

El desarrollo profesional de los docentes es obligatorio en todos los niveles en aproximadamente tres cuartas partes de los países de la OCDE y países asociados. Algunos países (por ejemplo, Corea, Polonia, Portugal y España) han hecho obligatorio el desarrollo profesional para el ascenso o los aumentos salariales de los docentes (OCDE, 2016). Australia y el Reino Unido exigen evidencia de desarrollo profesional para que los docentes mantengan su registro o certificación a fin de ejercer como tales.

Según la evidencia internacional, el desarrollo profesional integrado a la escuela, que involucra la colaboración de los docentes en actividades al interior de la escuela, se considera generalmente como la modalidad más efectiva de capacitación profesional. Un desafío para todos los países es promover una mayor formación de este tipo, ya que el desarrollo profesional no integrado a la escuela se asocia negativamente con el impacto identificado por los docentes en los cambios de su práctica (Schleicher, 2016).

Suecia ofrece un ejemplo de un esfuerzo relativamente reciente para introducir un desarrollo profesional que sea más pertinente a las realidades de los docentes y las escuelas. La formación en servicio para matemática (*Matematiklyftet*) y lectura (*Läslyftet*) involucra a una variedad de actores tales como universidades, docentes y directivos escolares para crear comunidades de aprendizaje, proporcionando materiales y apoyo (ver Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6. La formación en servicio en matemática (*Matematiklyftet*) y lectura (*Läslyftet*) en Suecia

Suecia ha identificado que la falta de formación continua de su personal docente es un importante desafío. Por lo tanto, ha introducido la formación en métodos de enseñanza eficaces a través del aprendizaje colaborativo, con nuevos programas "*Boost*" (impulso), los programas de aprendizaje colaborativo más significativos desarrollados en Suecia. Estos programas basados en la investigación representan una inversión de más de 28 millones de euros.

Como parte de estos esfuerzos, Suecia ha introducido dos programas "*Boost*" llamados *Matematiklyftet* y *Läslyftet*. Ambos se basan en evidencia de investigación. Todos los docentes de matemática pueden participar en *Matematiklyftet* (una capacitación continua sobre matemática). Alrededor de 35 000 docentes en centros de educación obligatoria y secundaria superior (tres de cada cuatro docentes) han participado en *Matematiklyftet* desde su lanzamiento. A partir de 2015, los docentes de sueco pudieron participar en *Läslyftet* (2015-2019), una formación continua sobre alfabetización, que también abarca a los docentes de preescolar.

El *Matematiklyftlet* también cuenta con programas de estudio para los directores escolares y tutores de matemática. El material utilizado se produce en colaboración con más de 20 universidades y colegios en Suecia, y está disponible en un sitio web específico. Dichos materiales son de código abierto y están estructurados en niveles y tipos de escuelas. Todos los materiales siguen una estructura de cuatro partes. En primer lugar, los docentes los preparan de forma individual utilizando los recursos que se les proporcionan. En segundo lugar, los docentes se reúnen y conversan sobre lo que han leído y planifican una lección. En tercer lugar, los docentes enseñan las lecciones en sus propias aulas. En cuarto lugar, los docentes se reúnen nuevamente para evaluar y discutir las experiencias de sus lecciones. Las reuniones semanales de discusión se enfocan en preguntas didácticas y son moderadas por los tutores de matemática, que son formados por las autoridades nacionales.

Durante la duración del programa, los docentes intercambian materiales de aprendizaje, ideas, experiencias y acceden a un diálogo profesional. Además, el programa fomenta la colaboración en la enseñanza y potencia la construcción de equipo entre los docentes del grupo. Los directores de las escuelas también están integrados en la capacitación. Al tener en cuenta la carga de trabajo de los docentes, la buena organización de las reuniones es clave.

La evidencia para *Matematiklyftet* ha demostrado que el modelo de educación docente (por ejemplo, basado en conversaciones colegiadas con el apoyo de un supervisor y materiales didácticos de apoyo) es un factor importante del éxito de esta iniciativa política. Los docentes reportaron que se sentían más conscientes de su rol, se comunicaban mejor en el aula y lograban moldear mejor su enseñanza en función de las diferentes necesidades de los estudiantes.

Fuente: OCDE (2017). *Education Policy Outlook*: Sweden. OECD, París.
En: www.oecd.org/edu/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Sweden.pdf.

▪ Cuerpo de la recomendación

El Gobierno chileno debiera adoptar un enfoque consistente y planificado con respecto a proporcionar acceso a oportunidades de desarrollo profesional pertinentes y de alta calidad para los docentes. Estas oportunidades debieran apoyar a los docentes en sus roles actuales y entornos escolares, así como mejorar su conocimiento pedagógico y disciplinar.

Será imperativo garantizar que las oportunidades de desarrollo profesional sean entregadas por instituciones y capacitadores acreditados, y que estén conducidas pedagógicamente. Estas oportunidades deben responder a las necesidades de desarrollo profesional de los docentes y brindarles oportunidades para el futuro desarrollo de la carrera docente. También es importante que el desarrollo profesional se vincule con la nueva estructura de carrera docente.

Esta es una oportunidad para revisar, incentivar y apoyar un cambio radical en los programas de formación inicial docente y asegurar que se alineen con el nuevo Marco para la Buena Enseñanza. Los criterios utilizados pueden, por ejemplo, referirse a:

- Contenido real del currículum enseñado a futuros docentes.
- Cómo se imparte este currículum (si la pedagogía del programa se actualiza, si desafía a los docentes y si los hace crecer como profesionales para el aprendizaje).
- Qué beneficios genera para la comunidad (si los programas tienen un componente de investigación para futuros docentes o si la práctica docente está relacionada tanto con el desarrollo personal del docente estudiante como con la estrategia general de mejora de la escuela).

De acuerdo con la nueva legislación, los docentes solo se evalúan en el año anterior a la finalización de su carrera (en lugar del último año). Si tienen un desempeño bajo, no hay evaluación posterior para saber si han mejorado. Debieran, entonces, incluirse mecanismos de aseguramiento de la calidad en intervalos regulares, particularmente para proporcionar apoyo y supervisión más cercanos para los estudiantes de bajo desempeño.

La formación en servicio y el desarrollo profesional también necesitan ser modernizados y establecer estructuras para que los docentes reciban la formación adecuada que corresponda a las necesidades de sus escuelas. Tales medidas ayudarán a los docentes a desarrollar sus propias perspectivas de crecimiento profesional a más largo plazo. Una formación docente de alta calidad y modernizada también ayudará a los docentes a poner en práctica el aprendizaje de manera efectiva, asegurando exposición a buenas prácticas, práctica permanente y retroalimentación constante, como fue explicado en el Capítulo 2. Algunas características de sistemas adecuados de formación inicial y continua pueden ser resumidas como sigue (Musset, 2010):

- Son específicos del contexto y receptivos, lo que significa que tienen en cuenta el carácter, la condición, las actitudes y las relaciones políticas y administrativas de los sistemas educativos.
- Consideran la educación docente como un continuo que proporciona diferentes tipos de conocimiento a los docentes (por ejemplo, contenidos disciplinares y conocimientos pedagógicos).
- Son flexibles, atienden y forman adecuadamente a docentes con diferentes perfiles, pero también a candidatos de otras trayectorias profesionales que podrían ingresar a la profesión.
- Aprovechan el aprendizaje colegiado, fomentando la tutoría o exigiendo revisión de pares para una retroalimentación sistemática.

La creación de una trayectoria de carrera docente que busque vincularse con el mejoramiento profesional es un esfuerzo muy positivo que Chile necesita continuar. Como hasta la fecha no ha habido una trayectoria o estructura de carrera explícita en Chile, los aumentos y las diferencias salariales han sido vinculados con el tiempo de experiencia o con los subsidios pagados por tareas o responsabilidades adicionales asumidas. Algunos docentes han recibido aumentos salariales por asumir el rol de jefaturas en tareas pedagógicas o técnicas, responsabilidades adicionales de gestión o incluso por asumir el rol de director. Estas funciones adicionales debieran considerarse como parte de la trayectoria de una carrera profesional estructurada o progresión profesional. También debiera ser posible que los profesores asuman estas tareas durante uno o dos años y luego se retiren (ver la siguiente recomendación acerca de la dirección escolar).

RECOMENDACIÓN 3.5

Desarrollar un sólido plantel profesional de directivos y directores escolares para impulsar la calidad docente y el mejoramiento escolar en Chile.

▪ Resumen

Existe una necesidad urgente de desarrollar un conjunto sólido de estándares profesionales, una estructura de carrera profesional y oportunidades de desarrollo profesional para directores y directivos escolares en Chile. El Marco para la Buena Dirección (MINEDUC, 2005), en revisión cuando se realizó la visita de la OCDE, necesita ser utilizado como base para establecer la profesión de dirección y liderazgo, relacionada con la docencia pero diferente de esta. Los esfuerzos para modificar la profesión de dirección y liderazgo escolar debieran ajustarse al Marco para la Buena Dirección en conjunto con el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente. La provisión de capacitación también debiera ser más sistemática y depender menos de la capacidad individual de los directivos escolares para acceder a ella.

▪ Contexto

El Ministerio de Educación reconoce que "el sistema escolar chileno no tiene una carrera directiva como tal" (MINEDUC, 2017a). Al mismo tiempo, la satisfacción laboral parece alta entre los directores. En una encuesta realizada en 2014, el 94,7% de los directores escolares estuvieron de acuerdo en que les gustaba ser directores y el 96,6% de los directores escolares coincidieron en que les gustaba trabajar en sus escuelas. Los directores encuestados también declararon sentirse generalmente apoyados por los sostenedores y el MINEDUC (Weinstein y Hernández, 2014).

El Estatuto Docente ha definido el rol de directores escolares principalmente para "dirigir y liderar el proyecto institucional educativo" (Santiago et al., 2013). Además, especifica que en las escuelas públicas municipales son responsables de la gestión de su administración y finanzas. Otros miembros de los equipos de dirección escolar incluyen Jefes de Unidades Técnico Pedagógicas (UTP) a cargo de las actividades curriculares e inspectores generales responsables de la admisión de los estudiantes, gestión del personal y de los cursos, y de la disciplina de los estudiantes (MINEDUC, 2017a). Las escuelas y los sostenedores de Chile mantienen una considerable discrecionalidad a la hora de definir la dirección escolar, lo que parece generar un personal de dirección escolar con variadas calificaciones, habilidades pedagógicas e incentivos profesionales (por ejemplo, salarios y trayectorias de carrera) (Santiago et al., 2013).

Las responsabilidades de los directores en Chile están claramente definidas por la estructura del equipo de dirección. En particular, los directores parecen estar menos ocupados con las tareas administrativas que sus pares en otros países. Entre los países de TALIS, los directores chilenos en la educación secundaria inferior (7° y 8° básico) informaron haber dedicado menos tiempo a tareas y reuniones administrativas y de liderazgo (un 34% de los directores dedicaron tiempo a estas tareas, en comparación con el promedio de TALIS de 41%) (OCDE, 2014). Menos de la cuarta parte de los directores reportaron una responsabilidad compartida al decidir la asignación de presupuesto al interior de su escuela, considerablemente menos que el promedio de TALIS de 47% (OCDE, 2014). Los directores y docentes que se reunieron con el equipo de revisión de la OCDE generalmente también se mostraron satisfechos con la forma en que los equipos de dirección escolar gestionaban sus escuelas y, en algunos casos, daban cabida a las actividades de desarrollo profesional. Sin embargo, no parecían sentirse vinculados de ninguna manera con la agenda educativa general o el proceso de reforma.

Una visión de la profesión de liderazgo escolar en Chile y estructura de las carreras

El Marco para la Buena Dirección se creó en 2005, pero solo se implementó en 2014. Ofrece una descripción de las habilidades y competencias necesarias para la dirección en las escuelas chilenas y sirve como referencia para el desarrollo profesional de los directivos escolares. Abarca cuatro áreas: liderazgo, gestión curricular, gestión del ambiente escolar y convivencia, y gestión de recursos. Cada una de estas áreas incluye un conjunto de criterios en los que se puede enfocar el desarrollo profesional (OCDE, 2015b).

El MINEDUC también presentó su Plan de Formación de Directores a través de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación de 2011 para elevar la calidad de los directivos escolares principiantes y experimentados (Weinstein y Muñoz, 2012). El programa otorgó becas para asistir a programas de un año definidos por el MINEDUC, incluidos programas de magíster. Entre 2011 y 2014, 2 969 directivos escolares en funciones y nuevos recibieron becas por medio de este programa (MINEDUC, 2017a).

Sin embargo, este marco no se ha utilizado para orientar la estructura de la carrera docente, los planes de desarrollo profesional, los procesos de evaluación o las escalas salariales. En ausencia de una trayectoria de carrera de dirección escolar, no existe una estructura salarial relacionada vigente. Los directores actualmente reciben asignaciones de incentivo además del salario de docente por asumir el cargo de director o por trabajo adicional que pudiera estar relacionado con el funcionamiento del establecimiento. Los directores que aceptan dirigir escuelas en áreas de alta desventaja socioeconómica, con un elevado número de estudiantes con discapacidades y escuelas en áreas rurales, han podido obtener mayores asignaciones en comparación con los salarios de los docentes.

El CPEIP informó que se desarrollaría un nuevo marco y se pondría en marcha posteriormente en julio de 2016 como parte de una estrategia general de dirección y liderazgo escolar (ver Cuadro 3.7). Se esperaba que este marco se centrara en las prácticas directivas escolares de: construir e implementar una visión compartida, desarrollar capacidades profesionales, liderar los procesos de enseñanza y aprendizaje, gestionar el clima de convivencia escolar y la participación de la comunidad escolar, y el desarrollo y la gestión de la organización escolar. El marco también proporcionará orientación sobre las capacidades personales, las competencias y el conocimiento profesional que se espera de los directivos escolares.

Cuadro 3.7. Fortalecimiento del liderazgo escolar en Chile

Una nueva política para una buena gestión y liderazgo escolar se está desarrollando para mejorar la profesión de los directivos escolares utilizando un enfoque integral. Esta política se basa en cinco puntos clave:

1. Definición de responsabilidades y atribuciones del rol directivo: a través del Marco para la Buena Dirección actualizado y una definición de la carrera directiva.
2. Selección de directivos escolares entre los mejores candidatos modificando los procesos de selección y proporcionando orientación para la selección y composición de los equipos directivos.
3. Desarrollo de capacidades de liderazgo escolar a través de la formación e inducción de directivos escolares, el desarrollo de herramientas y materiales de apoyo para la implementación del Marco para la Buena Dirección, el apoyo directo a las escuelas y otras herramientas.
4. Creación de Centros de Liderazgo Escolar para investigar, innovar, proporcionar capacitación, difundir información y apoyar la implementación de políticas.
5. Fortalecimiento de la pertinencia y legitimidad de las iniciativas dirigidas a los directivos escolares a través de órganos consultivos regionales acerca del liderazgo escolar, investigación sobre la composición de los órganos directivos e identificación de posibles directivos escolares.

Fuente: MINEDUC (2016c). "Política de Fortalecimiento de Liderazgo Directivo Escolar". MINEDUC, Santiago. En: https://liderazgoescolar.mineduc.cl/politica-fortalecimiento-del-liderazgo-escolar-2/.

La capacitación de directores y directivos escolares

Desde el año 2004, una serie de cambios legislativos y regulatorios han buscado aclarar y fortalecer el papel de la dirección escolar, especialmente en términos de compromiso con la pedagogía (Santiago et al., 2013; MINEDUC, 2017a). Las responsabilidades se han aclarado considerablemente, incluso se han ampliado. A su vez, los directores de las escuelas han obtenido mayor discrecionalidad al contratar a su equipo directivo superior (subdirector, inspector general y jefe de la Unidad Técnico Pedagógica). Los directores de las escuelas también tienen más poder para despedir a los docentes de bajo desempeño.

La Ley 20.501, promulgada en 2011, requiere que los directores del sector municipal obtengan un diploma o título profesional y que tengan al menos tres años de experiencia docente en una institución educacional. También se permiten candidatos profesionales sin formación pedagógica.

El Ministerio de Educación (MINEDUC, 2016c) cita un estudio de 2010, que reveló que Chile tiene 78 programas de formación orientados a directores y directivos escolares cuya duración es de un año o más. De estos, casi todos son gestionados por privados y no ha habido ninguna evaluación de ellos.

El Plan de Formación de Directores implementado por el CPEIP ha otorgado becas para que los directores asistan a capacitación adicional. Entre 2011 y 2014, 2 969 directivos escolares en funciones y nuevos recibieron estas becas. Dichas becas están disponibles para aquellos cursos aprobados o ejecutados por el CPEIP. Dicho esto, una vez más, no ha habido una evaluación formal del Plan de Formación de Directores o de la calidad y el impacto de los programas de dirección ofrecidos.

Los directores comentaron al equipo de revisión de la OCDE que los cursos de dirección y liderazgo que se ofrecen son costosos y tienden a enfocarse en la gestión y capacitación organizacional. Estos cursos a menudo también se centran en los mecanismos de rendición de cuentas en la escuela. No se basan en lo pedagógico y no promueven nuevas formas de gestionar los cambios. Por el contrario, revisan las situaciones escolares existentes y apoyan a los directivos escolares nuevos o en funciones. Son de naturaleza pasiva.

Evidencia internacional

Liderando el cambio

Los directivos escolares son cruciales para el desempeño de las escuelas, la calidad y eficacia de los docentes y los resultados de los estudiantes. Por lo tanto, ellos deben comprender sus roles, ser capaces de articular la visión para la escuela y ser capaces de liderar en su implementación. Los directivos escolares también deben estar empoderados para emprender, liderar y apoyar activamente el cambio. Ellos deben ser parte de la solución.

El informe de la OCDE Mejorar el Liderazgo Escolar (*Improving School Leadership*) (Pont, Nusche y Moorman, 2008) constató que "el liderazgo escolar puede marcar una diferencia en el desempeño de los estudiantes al crear el entorno adecuado para que los docentes mejoren la práctica en el aula y el aprendizaje de los estudiantes". El informe identifica cuatro responsabilidades centrales del liderazgo escolar:

1. Apoyar, evaluar y desarrollar la experticia docente por medio de la gestión del currículum y del programa de enseñanza; la supervisión y evaluación de los docentes; el apoyo al desarrollo profesional de los docentes; y el apoyo a culturas colaborativas de trabajo.
2. Establecimiento de metas, evaluación y rendición de cuentas.
3. Gestión de recursos estratégicos financieros y humanos.
4. Trabajar más allá de los límites de la escuela: otras escuelas, consejos escolares y padres.

Varios países y economías han desarrollado estándares profesionales o publicado expectativas para los líderes escolares que incluyen: los Estándares Profesionales Nacionales para Directores (*National Professional Standards for Headteachers*) en Inglaterra (Reino Unido), el Marco de Liderazgo Escolar de Ontario (*Ontario School Leadership Framework*), el Estándar Profesional para Directores de Australia (*Australian Professional Standard for Principals*) y la Academia de Liderazgo (*Leadership Academy*) en Austria.

Los Estándares Profesionales Nacionales para Directores en **Inglaterra** (Reino Unido) son muy explícitos y específicos. Se utilizan para "asistir en la contratación de directores y en los procesos de gestión del desempeño", y son una referencia acerca de lo que se espera de un director de escuela (ver Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8. El propósito central del director

El propósito central del director es proporcionar liderazgo y gestión profesional a una escuela. Un director tiene como objetivo promover una base segura desde la cual la escuela pueda lograr un alto desempeño en todas las áreas. Para adquirir este éxito, un director debe proporcionar liderazgo en torno a la instrucción, gestión eficaz de la enseñanza y el aprendizaje, y utilización del aprendizaje personalizado a fin de aprovechar el potencial de todos los estudiantes. Los directores deben establecer una cultura que promueva la excelencia, la igualdad y las altas expectativas en todos los estudiantes.

Fuente: Department for Education and Skills (2004). "National Professional Standards for Headteachers". Londres.

El Estándar Profesional Nacional para Directores estuvo estrechamente vinculado y apoya a la Cualificación Profesional Nacional de Directores (*National Professional Qualification of Headteachers*, NPQH) en Inglaterra (Reino Unido). Del mismo modo, para identificar potenciales líderes escolares, **Países Bajos** ha desarrollado cursos de "catadores" de liderazgo (Pont, Nusche y Moorman, 2008). Un ejemplo de tales cursos es la Orientación hacia la Gestión (*Orientation towards Management*), una breve capacitación impartida por la Asociación de Líderes Escolares de la Junta Directiva Sectorial para el Mercado Laboral Educativo (*the Association of School Leaders for the Sectoral Board for the Education Labour Market*) (un fondo de organizaciones de empleadores y empleados del sector educativo). Se pide a las juntas directivas escolares, a los altos administradores escolares y a los directivos escolares que seleccionen candidatos de sus propias escuelas. Estos candidatos participan, primero, en una sesión informativa en la que completan un formulario de encuesta que entrega una visión de sus talentos y afinidad para el liderazgo. Después, participan en un curso de capacitación de dos días que cubre varios temas de liderazgo. Posteriormente, los candidatos elaboran un plan personal de desarrollo basado en el análisis de sus competencias. La Orientación hacia la Gestión sigue luego con una capacitación adicional para los candidatos interesados y apropiados.

Cuerpo de la recomendación

3.5.1. *A la luz de las reformas actuales, dar prioridad a la actualización del Marco para la Buena Dirección y construir sobre él, a fin de establecer el liderazgo escolar como una carrera relacionada pero distinta de la docencia.*

El liderazgo escolar y la docencia están íntimamente vinculados. El liderazgo escolar es clave para ayudar en mejorar la calidad de la enseñanza en las escuelas al influir en las motivaciones de los docentes y dar forma continuamente a los ambientes escolares que fomentan la enseñanza y el aprendizaje. Es preferible que los directivos escolares tengan experiencia previa como docentes antes de convertirse en directivos.

Sin embargo, la dirección escolar y la enseñanza debieran todavía seguir considerándose profesiones separadas, con diferentes conjuntos de competencias necesarias. Un buen docente puede no ser necesariamente un buen director de escuela. Por lo tanto, en el contexto de

las reformas actuales a la profesión docente, el Gobierno chileno necesita dar prioridad a la actualización continua del Marco para la Buena Dirección. Será realmente importante que el nuevo marco de dirección interactúe y coopere estrechamente con el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente. La complementariedad y el carácter distintivo de los roles y las progresiones de la carrera profesional deben quedar claros al basarse en estos marcos. Las responsabilidades de liderazgo escolar debieran definirse a través de la comprensión de las prácticas que tienen mayor probabilidad de mejorar la enseñanza y el aprendizaje.

Esta claridad de perspectivas de carrera es particularmente importante dado que la dirección escolar en Chile es una profesión que está envejeciendo, con una edad promedio de 53,7 años. Chile necesita planificar activamente la sucesión de directivos. Al mismo tiempo que se mantiene una alta exigencia con respecto de quien puede ingresar a la carrera directiva, es necesario hacer esfuerzos más proactivos para identificar al talento potencial en el cuerpo docente para convertirse en directivos escolares. Esto podría realizarse de manera similar a los cursos de "catadores" existentes en Países Bajos y que fueron explicados anteriormente. El Gobierno también podría proporcionar oportunidades a los docentes que deseen probar las tareas de liderazgo y continuar explorando sus intereses y talentos.

3.5.2. Continuar los esfuerzos para asegurar que los directivos escolares tengan un acceso más equitativo a oportunidades de desarrollo profesional de calidad.

El Gobierno chileno debiera considerar la actualización el Marco para la Buena Dirección como una buena oportunidad para reflexionar acerca de cómo fortalecer las oportunidades de aprendizaje para los directivos escolares. Estas oportunidades de aprendizaje no debieran ser personalmente costosas para los docentes y debieran ser pertinentes y útiles para ellos, dada la situación de la vida real en sus escuelas. Sería aconsejable hacer examinar cómo se alinea la oferta actual de cursos con el nuevo marco.

Los directivos escolares también necesitan tener oportunidades de aprendizaje colaborativo con los equipos directivos de otros establecimientos educativos. Como se explicaba en el Capítulo 2, estas oportunidades son claves para ayudar a los directivos escolares a reflexionar sobre los desafíos comunes y compartir el conocimiento. Esta colaboración también brinda a los equipos directivos la oportunidad de compartir prácticas pedagógicas potentes que los ayudarán a superar no solo estos desafíos sino también a establecer nuevas y más altas expectativas para sus escuelas (ver Recomendación 2.1 en el Capítulo 2).

Introducir oportunidades de aprendizaje colaborativas también puede brindar a los directivos escolares la oportunidad de aprovechar sus conocimientos acerca del sistema y sus escuelas para explorar la manera de adaptar las reformas durante su implementación, a fin de hacerlas más pertinentes a las necesidades de los contextos locales. Los directores y directivos escolares pueden desempeñar un activo papel en liderar la implementación de la reforma al nivel escolar y regional. Deben considerarse como un vínculo esencial entre la agenda nacional, la escuela y el aula, ya que pueden llenar un importante vacío de conocimiento.

Directivos bien informados y capacitados pueden suavizar el aparentemente contundente instrumento de implementación manejado por el Ministerio de Educación y las administraciones de nivel medio. Además, pueden proporcionar información al Ministerio y a los Servicios Locales de Educación sobre cómo se percibe la implementación en aula y en la escuela. Al mismo tiempo, pueden transmitir la visión nacional a los docentes, padres y estudiantes.

Conclusiones

Este capítulo reconoce los esfuerzos significativos de reforma realizados por el Ministerio de Educación hasta la fecha, cuyo foco actual está centrado en mejorar la calidad de la enseñanza y de los docentes en Chile. Los comentarios y recomendaciones resumidos buscan apoyar la implementación de la agenda de reformas. El informe también sugiere maneras para alcanzar las metas del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

La OCDE apoya firmemente el enfoque del Gobierno chileno en el desarrollo y fortalecimiento de la profesión docente, el apoyo a la práctica docente y la provisión de mayor reconocimiento al papel de los docentes en la comunidad. Sin embargo, es imperativo que los docentes y los directivos escolares sean parte del proceso de reforma y que tengan un papel clave en formar, apoyar e implementar el sistema educativo de alta calidad que ofrecerá una educación de alta calidad a los jóvenes de Chile.

» **Una visión nacional**

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley de Educación 20.903, abril de 2016) (MINEDUC, 2016b) brinda la oportunidad de revitalizar y reafirmar la visión nacional de la reforma educativa para Chile.

Durante el proceso de implementación, el Gobierno chileno debiera fomentar la participación sostenida de los actores involucrados y elaborar una estrategia de comunicación que articule la visión educativa de Chile. Esta visión debiese ser compartida por todos y debiera reunir a todas las partes interesadas de la educación, incluidos docentes y directivos escolares, padres, estudiantes, propietarios y administradores, en apoyo de la causa común de un sistema educativo pertinente y de alta calidad.

» **Reconocer, fortalecer y promover el rol docente**

Atraer, aumentar y retener un personal docente de alta calidad es una prioridad para Chile.

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente es un nuevo compromiso con los docentes. Va más allá de los docentes en las escuelas e incorpora a los docentes de educación parvularia. Propone prestar apoyo a los docentes a lo largo de toda su carrera profesional, desde el ingreso a los programas de la formación inicial docente, pasando por la condición de docente principiante, hasta la de docente experimentado. También proporciona una nueva estructura de carrera profesional con los salarios y las condiciones correspondientes, las oportunidades de desarrollo profesional y el apoyo dentro de las escuelas.

El Gobierno chileno necesita promover, respetar y valorar el rol de los docentes en la comunidad y hacer de la docencia una carrera atractiva que cautive a los mejores candidatos. Estos candidatos deben estar motivados y capacitados para inspirar a los jóvenes de Chile. Una campaña de comunicación centralizada, desarrollada mediante consultas a los docentes para promover el valor de la enseñanza y alentar a más jóvenes a considerar una carrera docente, contribuiría en gran medida a lograrlo.

» **Los estándares profesionales nacionales para docentes**

El Marco para la Buena Enseñanza ha proporcionado una base sólida y un marco de referencia para los docentes en Chile, por lo que la OCDE acoge con satisfacción los esfuerzos de revisarlo y actualizarlo a fin de atender la naturaleza cambiada y cambiante de la enseñanza; las desafiantes exigencias de los docentes, las escuelas y las comunidades; y las expectativas del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente.

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente describe una visión más completa de la carrera docente. El Marco de la Buena Enseñanza no puede cumplir por sí solo los diferentes objetivos de ese sistema. De ahí que, un conjunto coherente y alineado de estándares profesionales podría informar y apoyar de mejor forma la calidad de los programas de formación inicial de los docentes. Dichos estándares profesionales podrían delinear mejor los puestos de los docentes y su progresión a través de

la nueva estructura de carrera profesional. También podrían establecer procedimientos de evaluación docente rigurosos y perfeccionados, desarrollo profesional pertinente y de alta calidad, conciencia pública y medidas para garantizar la sostenibilidad de la profesión docente.

» **Fortalecer la formación inicial docente**

La OCDE apoya a los esfuerzos del Gobierno chileno de exigir puntajes competitivos más altos para el ingreso a los programas de la formación inicial docente. Sin embargo, también se debe prestar atención a la calidad de los programas de formación docente, de modo que se cumplan los requisitos de acreditación de las universidades y los programas de pedagogía establecidos por el nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Actualmente, no existe un marco nacional que garantice los resultados o la calidad de estos cursos. Los educadores de docentes tampoco deben enfrentar ningún requisito para asumir la responsabilidad de la preparación de sus estudiantes. Tanto la práctica o la formación en servicio como los programas de inducción, son actualmente fortuitos en lugar de ser la norma. Los programas propuestos para la práctica y la inducción docente deben centrarse en lo pedagógico y estar estrechamente asociados a la preparación de docentes de alta calidad en cuanto al conocimiento, las competencias y la práctica profesional.

» **El desarrollo profesional**

El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente garantiza un desarrollo profesional gratuito y pertinente para todos los docentes en el sistema educativo público. Es imperativo que la gama de cursos ofrecidos respondan a las necesidades individuales de los docentes y del entorno escolar, y apoyen tanto la práctica pedagógica como los procedimientos de gestión que garanticen la seguridad de los niños en la escuela. Los programas de desarrollo profesional de alta calidad vinculados tanto a la estructura profesional como a los estándares profesionales nacionales apoyarán la evaluación docente informada de los docentes y el avance de la carrera profesional.

» **La dirección y liderazgo escolar**

Existe una necesidad urgente de desarrollar un fuerte equipo profesional de directivos escolares y directores para impulsar la calidad docente y el mejoramiento escolar en Chile. Este equipo debiera tener la tarea de liderar e implementar cambios al nivel escolar y regional. La ausencia de una estructura de carrera, de oportunidades de desarrollo profesional y de un sistema de apoyo en Chile dificulta la meta bien intencionada de mejoramiento escolar y desempeño estudiantil. Los directores y los directivos escolares han sido el eslabón perdido en el proceso de reforma en Chile.

Anexo 3.A Marco para la Buena Enseñanza

Dominios	Criterios	Ejemplos de descriptores
A. Preparación para la enseñanza	El docente debiera estar preparado para: 1. Dominar las disciplinas que enseña y el marco curricular nacional. 2. Conocer las características, conocimientos y experiencias de sus estudiantes. 3. Dominar la didáctica de las asignaturas o disciplinas enseñada por él o ella. 4. Organizar los objetivos y contenidos de manera coherente con el marco curricular y las características particulares de sus estudiantes. 5. Utilizar estrategias de evaluación que sean coherentes con los objetivos de aprendizaje, la disciplina que enseña y el marco curricular nacional; y permitir que todos sus estudiantes demuestren lo aprendido.	El docente: · Conoce y entiende los principios y conceptos centrales involucrados en la(s) asignaturas(s) o disciplina(s) enseñadas por él o ella. · Conoce las diferentes perspectivas y nuevos desarrollos en la(s) asignatura(s) o disciplina(s) enseñadas por él o ella. · Comprende las relaciones entre los contenidos que él o ella enseña y los contenidos enseñados en otra(s) asignatura(s) o disciplina(s). · Conoce las relaciones entre los contenidos del subsector que enseña y la realidad. · Domina los principios del marco curricular y el enfoque del subsector enseñado por él o ella.
B. Creación de un ambiente propicio para el proceso de aprendizaje	El docente debiera estar preparado para: 1. Crear un ambiente dominado por valores de aceptación, equidad, confianza, solidaridad y el respeto. 2. Manifestar altas expectativas sobre las posibilidades de aprendizaje y desarrollo de todos sus estudiantes. 3. Crear y mantener regulaciones consistentes sobre la convivencia en el aula. 4. Crear un ambiente organizado de trabajo y disponer los espacios y recursos necesarios para los procesos de aprendizaje.	El docente: · Utiliza diferentes estrategias para sustentar y mantener un ambiente de trabajo organizado. · Estructura los espacios de una manera flexible y coherente con las actividades de aprendizaje. · Utiliza los recursos de acuerdo con las actividades de aprendizaje y los pone a disposición de los estudiantes de forma oportuna.
C. Enseñanza que permite los procesos de aprendizaje de todos los estudiantes	El docente debiera estar preparado para: 1. Comunicar de forma clara y precisa los objetivos de aprendizaje. 2. Diseñar estrategias de enseñanza desafiantes y coherentes que sean relevantes para sus estudiantes. 3. Tratar los contenidos de la clase con rigurosidad conceptual y utilizando términos comprensibles para sus estudiantes. 4. Optimizar el tiempo disponible para la enseñanza. 5. Promover el desarrollo del pensamiento. 6. Evaluar y monitorear el proceso de comprensión y apropiación de los contenidos por parte de sus estudiantes.	El docente: · Utiliza estrategias pertinentes para evaluar el logro de los objetivos de aprendizaje definidos para una clase. · Utiliza estrategias de retroalimentación que permitan a sus estudiantes tomar conciencia de sus logros de aprendizaje. · Reformula y adapta las actividades de enseñanza de acuerdo con la evidencia que recoge de las experiencias de aprendizaje de los estudiantes.
D. Responsabilidades profesionales	El docente debiera estar preparado para: 1. Reflexionar sistemáticamente sobre sus competencias de enseñanza. 2. Construir relaciones profesionales y de equipo con sus pares. 3. Asumir responsabilidades con respecto a la orientación de los estudiantes. 4. Promover el respeto y acciones de cooperación con los padres y apoderados de sus estudiantes. 5. Manejar información actualizada pertinente a la profesión docente, el sistema educativo y las políticas vigentes.	El docente: · Evalúa el grado de aprendizaje esperado de sus estudiantes. · Analiza críticamente sus prácticas de enseñanza y está preparado o preparada para reformularlas según los resultados de aprendizaje de los estudiantes. · Identifica sus propias necesidades de aprendizaje y está dispuesto o dispuesta a enfrentarlas.

Fuente: MINEDUC (2003). “Marco para la Buena Enseñanza”. Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
En: http://archivos.agenciaeducacion.cl/biblioteca_digital_historica/orientacion/2003/marcobuenaensenanza_2003.pdf.

Referencias

› **AITSL** (2016). *AITSL*. Australian Institute for Teaching and School Leadership, Melbourne. En: www.aitsl.edu.au/.

› **AITSL** (2015). "Action Now: Selection of entrants into initial teacher education". Guidelines. Australian Institute for Teaching and School Leadership, Melbourne.

› **Ávalos, B. y M. Bascopé** (2014). "Future teacher trajectory research: Its contribution to teacher education and policy". *Education as Change*, Vol. 18/S1, *Taylor & Francis Online*, pp. 19-32. En: http://dx.doi.org/10.1080/16823206.2013.877353.

› **Ávalos, B. y A. Sevilla** (2014). "La construcción de la identidad profesional en los primeros años de docencia: evidencia desde la investigación". Centro de Investigación Avanzada en Educación, Santiago.

› **Barber, M. y M. Mourshed** (2007). "How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top?" *McKinsey & Company*. En: http://mckinseyonsociety.com/downloads/reports/Education/Worlds_School_Systems_Final.pdf.

› **Burns, T. y F. Köster** (eds.) (2016). Governing Education in a Complex World. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en.

› **Department for Education and Skills** (2004). "National Professional Standards for Headteachers". Department for Education and Skills, Londres.

› **GTC** (2012). *The Standard for Career-Long Professional Learning: Supporting the development of teacher professional learning*. The General Teaching Council for Scotland. En: www.gtcs.org.uk/web/FILES/the-standards/standard-for-career-long-professional-learning-1212.pdf (Consultado 28 agosto de 2017).

› **ILO y UNESCO** (1966). Recommendation Concerning the Status of Teachers. UNESCO, París.

› **Kleinhenz, E. y L. Ingvarson** (2007). *Standards for Teaching: Theoretical Underpinnings and Applications*. New Zealand Teachers Council/Australian Council for Educational Research. En: http://research.acer.edu.au/teaching_standards/1/.

› **MINEDUC** (2017a). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

› **MINEDUC** (2017b). "Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados y de los Regidos por el Decreto Ley N° 3166". Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: www.sned.mineduc.cl/index2.php?id_portal=63&id_seccion=3697&id_contenido=15390 (Consultado 28 agosto 2017).

› **MINEDUC** (2016a). "El CPEIP en la Reforma Educacional: Políticas y ámbitos de acción". Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

› **MINEDUC** (2016b). "Sistema de Desarrollo Profesional Docente: Ley 20.903". Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1087343.

› **MINEDUC** (2016c). Política de Fortalecimiento de Liderazgo Directivo Escolar. Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

› **MINEDUC** (2005). "Marco para la Buena Dirección". Unidad de Gestión y Mejoramiento Educativo. Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103070155490.MINEDUC.Marco_para_la_Buena_Direccion.pdf.

- **MINEDUC** (2003). “Marco para la Buena Enseñanza”. Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: http://archivos.agenciaeducacion.cl/biblioteca_digital_historica/orientacion/2003/marcobuenaensenanza_2003.pdf.
- **Montecinos, C., H. Walker y F. Maldonado** (2015). *School Administrators and university practicum supervisors as boundary brokers for initial teacher education in Chile*. Teaching and Teacher Education, Vol. 49, Elsevier, Amsterdam y Londres.
- **Musset, P.** (2010). “Initial Teacher Education and Continuing Training Policies in a Comparative Perspective: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects”. *OECD Education Working Papers*, No. 48, OECD Publishing, París.
- **OCDE** (2017). *Education Policy Outlook: Sweden*. OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/edu/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Sweden.pdf.
- **OCDE** (2016). Education at a Glance: OECD Indicators. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.
- **OCDE** (2015a). *Economic Surveys: Chile*. OECD Publishing, París.
- **OCDE** (2015b). Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen. OECD Publishing, París.
- **OCDE** (2014). *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.
- **OCDE** (2013). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*. PISA, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en.
- **OCDE** (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators (Glossary)*. OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/edu/EAG%20Glossary.pdf (Consultado 28 agosto de 2017).
- **OCDE** (2010). Improving Schools, Strategies for Action in Mexico. OECD Publishing, París.
- **OCDE** (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-en.
- **OCDE** (2004). Reviews of National Policies for Education: Chile. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264106352-en.
- **Pont, B., D. Nusche y H. Moorman** (2008). *Improving School Leadership Volume I: Policy and Practice*. OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/edu/school/44374889.pdf.
- **Santiago, P. et al.** (2017). *OECD Reviews of School Resources: Chile 2017*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264285637-en.
- **Santiago, P. et al.** (2013). *Teacher Evaluation in Chile 2013*. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en.

- **Schleicher, A.** (2016). *Teaching Excellence through Professional Learning and Policy Reform: Lessons from Around the World*. International Summit on the Teaching Profession. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264252059-en.
- **Schleicher, A.** (2011). *Building a High-Quality Teaching Profession: Lessons from around the World*. International Summit on the Teaching Profession. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264113046-en.
- **Toledo Figueroa, D., N. Révai y S. Guerriero** (2017). "Teacher professionalism and knowledge in qualifications frameworks and professional standards". *Pedagogical Knowledge and the Changing Nature of the Teaching Profession*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264270695-en.
- **Toledo Figueroa, D. y D. Wittenberg** (2014). "Reshaping Teacher Careers in Chile: selected international evidence". OECD, París. En: http://www.oecd.org/chile/Re-shaping-teacher-careers-in-Chile.pdf.
- **Weinstein, J. y M. Hernández** (2014). "Resultados 1era Encuesta: La Voz de los Directores". Facultad de Educación, Universidad Diego Portales. En: http://mideuc.cl/wp-content/uploads/2014/03/Encuesta-La-voz-de-los-directores.pdf.
- **Weinstein, J. y G. Muñoz** (2012). ¿Qué sabemos sobre los directores de escuela en Chile? Centro de Innovación en Educación de Fundación Chile y Centro de Estudios de Políticas y de Prácticas en Educación (CEPPE-UC). En: www.academia.edu/3579344/_Qu%C3%A9_sabemos_sobre_los_directores_de_escuela_en_Chile.

PARTE 3

CONSTRUYENDO LAS COMPETENCIAS QUE CHILE NECESITA: FORMACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL Y EDUCACIÓN SUPERIOR

Capítulo 4

Mejorar la educación superior y la investigación en Chile

Posicionadas como el nexo entre creación de conocimiento, educación, innovación y crecimiento económico, las universidades y otras instituciones de educación superior deben jugar un papel determinante en la transformación de la economía de Chile. Este capítulo revisa la evolución de la educación superior en Chile desde 2004 a la fecha, así como las propuestas de los recientes paquetes de reformas. La OCDE recomienda en este capítulo que Chile 1) identifique una visión y una estrategia a nivel de sistema para la educación superior; 2) establezca una efectiva estructura para dirigir el sistema de educación superior; 3) fortalezca la equidad en el acceso a una educación superior de calidad; y 4) fortalezca la calidad y la pertinencia de la educación superior.

Introducción

La educación superior juega un papel crucial en el desarrollo de Chile. Las universidades y otras instituciones de educación superior están posicionadas como el nexo entre la creación de conocimiento, la educación, la innovación y el crecimiento económico. Estas instituciones son, por lo tanto, esenciales para construir y mantener el capital humano y cultural que Chile necesita para transformar su economía, alejándose de la dependencia de las materias primas hacia un sistema diversificado que fomente la inclusión social (Boulton y Lucas, 2008).

El Gobierno de Chile debe proveer el marco legislativo que le permitirá desarrollar el sistema de educación superior del país. En julio del 2016, el Gobierno presentó al Congreso un amplio paquete de reformas a la educación superior, interrumpiendo un período de relativa inmovilidad en la legislación y la estrategia de la educación superior desde los últimos cambios significativos en 2005. La propuesta de reforma tiene cinco objetivos fundamentales: 1) consolidar el sistema de educación superior; 2) garantizar la calidad de la educación superior estatal y mantener la confianza pública; 3) avanzar en equidad e inclusión; 4) fortalecer específicamente la educación superior estatal y 5) mejorar la formación y educación técnico-profesional. Las reacciones de los legisladores y otras partes interesadas a la propuesta inicial fueron variadas. Los legisladores han presentado enmiendas, por lo tanto, no es posible asegurar la forma final que tendrá la legislación al momento de presentar este informe.

Este capítulo revisa la evolución de la educación chilena desde 2004 a la fecha, así como las propuestas de reforma en discusión en el Congreso al momento de preparar este informe. El capítulo tiene como objetivo revisar el desarrollo de las principales políticas respecto a la educación superior en Chile que se llevaron a cabo antes de la modificación del proyecto de reforma de la educación superior (indicación sustitutiva) que fue enviado al Congreso por el Ministerio de Educación en abril de 2017. Particularmente, este capítulo se centra en recomendaciones en torno a cuatro preguntas clave.

1. ¿Existe una visión coherente a nivel de todo el sistema respecto de la educación superior en Chile y cómo puede esta satisfacer mejor las necesidades del país?
2. ¿Cómo se debe dirigir el sistema de educación superior en Chile para cumplir con los objetivos sociales, económicos y culturales?
3. ¿El sistema de educación superior de Chile es equitativo y accesible?
4. ¿El sistema de educación superior de Chile imparte una enseñanza pertinente y de alta calidad?

La OCDE considera que Chile se beneficia de una rica gama de talentosos docentes, investigadores, administrativos y estudiantes en educación superior, quienes están dedicados al desarrollo académico, social, económico y cultural del país. Sin embargo, la educación superior en Chile no ha tenido éxito en desarrollar y actualizar una visión coherente del rol del sistema en la sociedad y su adecuada estructura. Anteriores reformas tampoco han tenido éxito. Actores atomizados y aislados, conflictos ideológicos y un mercado imperfecto (en términos de proveedores) han seguido conduciendo la evolución del sistema. El resultado ha sido una calidad insuficiente y desigualdades arraigadas, con importantes consecuencias para una gran cantidad de estudiantes y para la sociedad chilena en general.

Este capítulo reconoce que las actuales reformas impulsadas por el Gobierno chileno representan esfuerzos importantes para abordar muchas de estas deficiencias y reunir a sus instituciones de educación superior en un sistema unificado. Para alcanzar los altos desempeños que busca, el Gobierno chileno debe aplicar nuevas medidas a fin de crear una visión compartida y coherente del sistema de educación superior, con especial énfasis en el acceso equitativo y el mejoramiento en los aprendizajes de los estudiantes. El Gobierno debe respaldar su visión con una arquitectura efectiva para orientar el sistema de educación superior.

Fortalezas y desafíos

Fortalezas

En Chile existen muchos de los elementos necesarios para un sistema de educación superior sólido.

La educación superior tiene prestigio para la sociedad en Chile

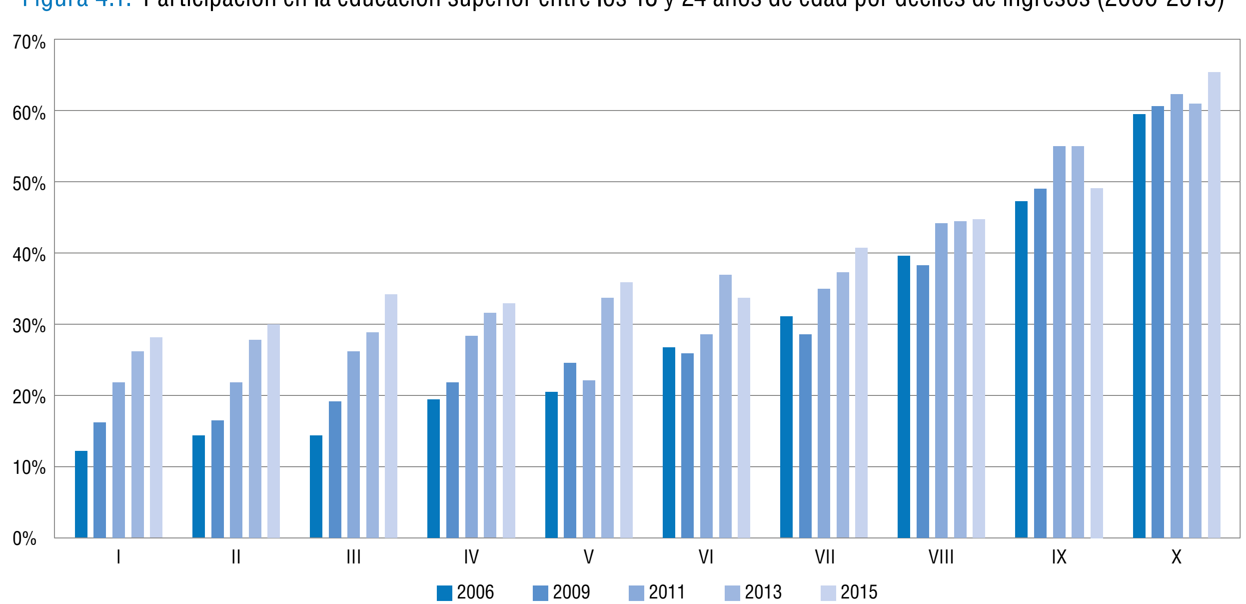
No cabe duda de que la educación superior es una prioridad para los chilenos. La evolución del sector y su rol como agente de movilidad social son objeto de apasionados y abiertos debates públicos, incluidas las difundidas manifestaciones estudiantiles, principalmente en 2011. El Gobierno de Chile ha sido impulsado a introducir propuestas radicales para nuevas inversiones y otros cambios políticos. Mientras tanto, los altos niveles de gasto privado en educación superior también demuestran que los estudiantes chilenos y sus familias creen que la educación superior es una buena inversión. Estudios internacionales indican que los fondos privados pueden ayudar a construir la estructura del sistema de educación superior y de ese modo incrementar la participación; este ha sido claramente el caso de Chile (OCDE/Banco Mundial, 2009).

Incremento considerable de la participación, incluso entre los sectores desfavorecidos de la sociedad

El acceso a la educación superior en Chile ha mejorado sustancialmente en términos absolutos. Entre los años 2005 y 2013, el número de estudiantes en educación superior se elevó en un 78,6%, el mayor incremento entre los países de la OCDE (OCDE, 2016a). Adicionalmente, la tasa bruta de matrícula en la educación superior casi se duplicó entre 2004 y 2014, desde el 44,8% hasta el 86,6% (UNESCO-UIS, 2016).

Como se muestra en la Figura 4.1, el mayor crecimiento en la participación desde 2006 se ha producido entre los estudiantes de los niveles socioeconómicos más bajos. Nuevas pruebas indican que el incremento en la matrícula ha sido mayor entre los egresados de establecimientos particulares subvencionados. La matrícula en educación superior de estos estudiantes subió un 168,7% entre 2007 y 2016. En 2016, el 28,1% de los estudiantes matriculados en la educación superior provenían de establecimientos municipales, el 49,4% de establecimientos particulares subvencionados y el 10,6% de establecimientos particulares pagados (MINEDUC, 2017a). La proporción de estudiantes chilenos en educación superior entre las edades de 18 y 24 años que se identifican como de origen indígena también aumentó de 16,6% en 2006 a 31,3% en 2015 (MINEDUC, 2017a).

Figura 4.1. Participación en la educación superior entre los 18 y 24 años de edad por deciles de ingresos (2006-2015)



Fuente: Información proporcionada por MINEDUC, del Ministerio de Desarrollo Social (2015a). "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)". Observatorio Social, Santiago. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.l/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php (Consultado 17 de septiembre de 2017).

Un sistema relativamente inclusivo para las mujeres

El sistema de educación superior chileno ha incluido un número relativamente grande de mujeres en estudios e investigación. Esto es especialmente notable a la luz de los altos y persistentes niveles de inequidad de género en el país, tal como se describe en el Capítulo 1.

El número de mujeres en programas de pregrado creció un 132% desde 2004 a 2016, lo que representa más del 7,2% anual. La matrícula de hombres creció un 96% durante ese mismo período, o un 5,7% anual. En 2016, las mujeres representaron la mayoría de los estudiantes en la educación superior en los centros de formación técnica (CFT) y en las universidades, mientras que alcanzaron la paridad (49,8% de la matrícula) en los institutos profesionales (IP) (CNED, 2017). En 2016, por primera vez, las mujeres también representaron la mayoría de los estudiantes graduados en Chile en comparación con el 48,6% de la matrícula en 2004 (MINEDUC, 2017a).

Las mujeres también juegan un papel más importante en la investigación universitaria de Chile que en muchas otras áreas. La OCDE estima que el 22,4% de las publicaciones en investigación en Chile son producidas por mujeres. Esa cifra es considerablemente más baja que la paridad, pero es una tasa más alta que líderes connotados en investigación, como Países Bajos, Reino Unido, Canadá y Alemania (OCDE, 2015). Chile también tiene una mayor proporción de mujeres (39,3%) entre doctores en ciencia e ingeniería que el promedio de la OCDE de 34,4% (OCDE, 2015).

Sin embargo, las tendencias en las matrículas también indican una creciente segregación por género en Chile, con hombres altamente concentrados en programas tecnológicos y mujeres desproporcionadamente concentradas en salud y, en menor medida, en educación. Chile tuvo uno de los porcentajes más bajos de mujeres entre los graduados en ciencias e ingeniería, manufactura y construcción entre los países de la OCDE. Estos graduados incluyeron personas de educación técnica superior (terciaria de ciclo corto), licenciatura, magíster y doctorado (Tabla 4.1) (OCDE, 2016a).

Tabla 4.1. Proporción de mujeres y hombres graduados en ciencias, ingeniería, producción y construcción (2013)

Programa	Chile	Promedio OCDE
Ciencias	0,3	0,7
Ingeniería, manufactura y construcción	0,2	0,3

Fuente: OCDE (2016a). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París.
En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en.

Otro ámbito desafiante ha sido el empoderamiento del liderazgo femenino al interior de las instituciones. Los CFT han tenido un desempeño significativamente mejor que otras instituciones, en tanto las universidades tienen particularmente un largo camino que recorrer (Ver Tabla 4.2).

Tabla 4.2. Porcentaje de mujeres líderes en las instituciones de educación superior (2013)

Institución	Rector	Jefes de carreras
Universidad	5,1%	22,6%
IP	25,6%	32,7%
CFT	28,6%	47,4%

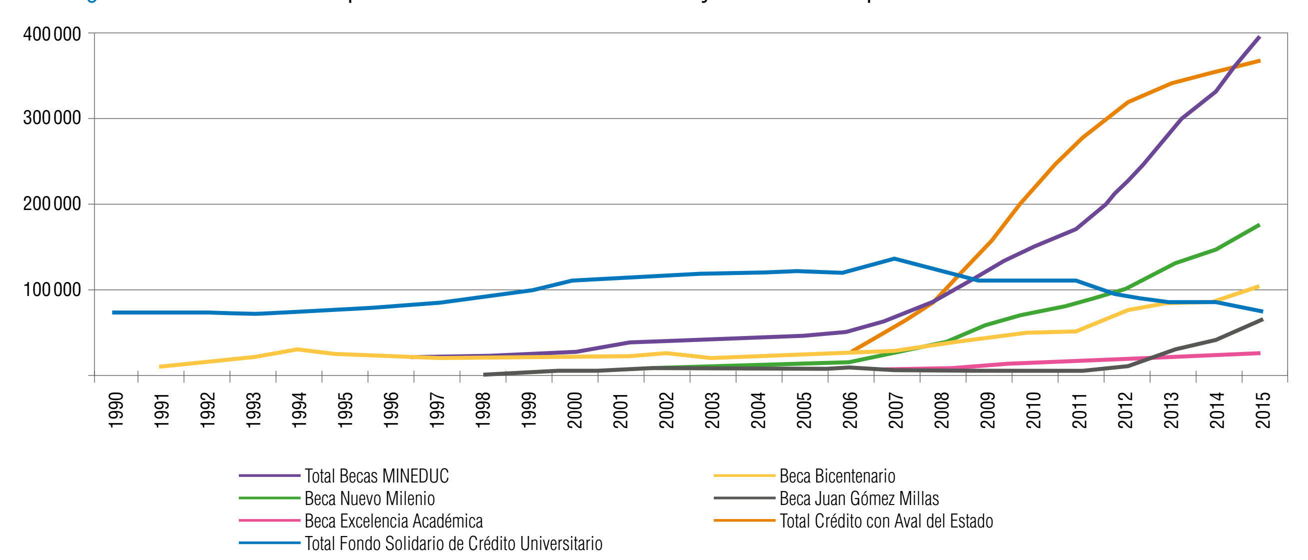
Fuente: MINEDUC (2017a). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago.

Ayuda financiera para estudiantes ampliamente expandida y basada en las necesidades

De acuerdo a lo señalado en el Capítulo 1, relativo al ingreso nacional bruto per cápita, el arancel de matrícula en Chile es más del doble que cualquier otro país miembro de la OCDE. Además, esta observación presumiblemente subestima la importancia de estos aranceles, dado que Chile es la sociedad más desigual de la OCDE. Por lo tanto, muchos chilenos ganan considerablemente menos que el promedio nacional. El Gobierno chileno ha determinado la eliminación de las barreras económicas a la educación superior como una prioridad política y ha invertido fuertemente en una serie de subvenciones, becas y créditos para apoyar a los estudiantes más necesitados.

El gasto total ajustado a la inflación del MINEDUC en ayuda financiera, en forma de becas y créditos, aumentó en un 865% entre 2004 y 2015 (MINEDUC, 2017a). El gasto específicamente en becas (sin incluir las becas JUNAEB) se elevó en 1351%. El número de beneficiarios de la ayuda financiera para estudiantes del MINEDUC se incrementó en un 429% entre 2004 y 2015, lo que equivale al 16,6% anual (ver Figura 4.2).

Figura 4.2. Evolución en la provisión de los mecanismos de ayuda financiera para los estudiantes en Chile



Fuente: MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.

Basado en este crecimiento, el Gobierno chileno lanzó su iniciativa más destacada, el programa de educación gratuita o Gratuidad, en el año 2016. La Gratuidad permitió, en primer lugar, a los estudiantes de los cinco deciles de más bajos ingresos estudiar sin pagar los aranceles en las 30 universidades participantes de esta iniciativa. El Gobierno amplió el programa en 2017 para incluir seis CFT sin fines de lucro y seis IP de las mismas características, en conjunto con las dos nuevas universidades estatales. En el primer año, 139 000 estudiantes se beneficiaron de la Gratuidad. Se proyectaba que esta cifra aumentaría en aproximadamente 250 000 en 2017, incluidos 95 000 estudiantes de los CFT e IP. Hasta el momento, los beneficiarios se concentran en el tercer y el cuarto deciles, seguidos del quinto decil, de acuerdo a estadísticas internas del MINEDUC. Los estudiantes participantes de la Gratuidad en 2016 provenían de familias con un ingreso mensual promedio equivalente a USD 3 042 por año (MINEDUC, 2017b).

El mayor crecimiento en el aporte financiero se registró inicialmente en el Crédito con Aval del Estado (CAE). Esto significó que muchos más estudiantes recibieron créditos que becas no reembolsables. El crecimiento de las becas vino posteriormente, seguido por la Gratuidad. El MINEDUC proyecta que el porcentaje de la ayuda en forma de créditos disminuyó del 53% al 40% entre 2015 y 2017, con becas que ahora representan el 35% de la ayuda financiera y la Gratuidad el 25% (MINEDUC, 2017b).

El efecto inmediato de estos cambios es que muchos chilenos de bajos ingresos pueden cubrir más fácilmente los costos de asistir a la educación superior. El cambio de énfasis de la ayuda reembolsable a no reembolsable debiera contribuir también a abordar los problemas de endeudamiento de los estudiantes más vulnerables.

Es importante, sin embargo, destacar que estos programas de ayuda financiera, y especialmente la Gratuidad, representan una decisión política sobre cómo asignar los recursos disponibles en todo el espectro educativo. También podrían tener variadas consecuencias a largo plazo. Cómo garantizar que el desarrollo de una mayor ayuda financiera, de hecho, fortalezca la equidad y la calidad, tal como se pretende, es una esfera fundamental en este capítulo.

Las mejores universidades según estándares regionales

Las universidades chilenas se posicionan muy bien en los *rankings* internacionales según los estándares regionales. En el *Ranking* QS para Latinoamérica 2016, las universidades chilenas ocuparon 15 de los 100 primeros lugares, cuatro de los 20 primeros y la Pontificia Universidad Católica de Chile ocupa el tercer lugar en el *ranking* general (QS University Rankings, 2016). En *rankings* mundiales, Chile tiene la presencia más sólida en relación con su población (presencia medida por el número de instituciones que califican para el *ranking*) de cualquier otro país latinoamericano (ver Tabla 4.3).

Tabla 4.3. Instituciones latinoamericanas en los *rankings* mundiales por cada 10 millones de habitantes

País	Academic Ranking of World Universities	QS Global	Times Higher Education World University Rankings
Año	2017	2018	2018
Instituciones clasificadas	800	1000	1000
Argentina	0,68	3,65	0,23
Brasil	0,63	1,06	1,01
Chile	**2,23**	**6,14**	**7,26**
Colombia	0,21	2,06	1,03
Costa Rica	-	4,12	2,06
Cuba	-	0,87	-
Ecuador	-	1,22	-
México	0,16	1,10	0,24
Perú	-	0,94	0,31
Puerto Rico	2,93	2,93	-
Uruguay	-	5,81	-
Venezuela	-	1,58	0,63

Fuentes: Banco Mundial (2016). "World Developmment Indicators", *Databank World Bank*. En: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=VC.IHR.PSRC.P5&country (Consultado 22 de septiembre de 2017); THEWUR (2017). "Times Higher Education World University Rankings 2018", *Times Higher Education* (base de datos). En: www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2018/world-ranking#!/page/2/length/10/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats (Consultado 22 de septiembre de 2017); ARWU (2017). Academic Ranking of World Universities (base de datos). En: www.shanghairanking.com/ARWU2017.html (consultado el 22 de septiembre de 2017); QS World University Rankings (2016). "Latin America", *Top Universities* (base de datos). En: www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2016 (Consultado 22 de septiembre de 2017).

Este posicionamiento refleja en parte las sólidas relaciones de trabajo entre los centros de investigación y las universidades de investigación intensiva, como se señala en el reciente trabajo de la OCDE sobre ciencia, tecnología en innovación en Chile (OCDE, 2016b). Muchos de estos centros de investigación se desempeñan consistentemente por encima del promedio mundial. Esto es particularmente cierto en centros apoyados por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) que financia dos programas: El Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (FONDAP) y, desde 2010, el Programa de Investigación Asociativa (PIA).

Desafíos

A pesar de estas fortalezas, el sistema chileno de educación superior tiene debilidades significativas.

Las competencias entre los graduados de educación superior siguen siendo bajas según los estándares internacionales

Los chilenos graduados de la educación superior tienen uno de los niveles más bajos de competencia entre los países de la OCDE que participan en el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC), como se destaca en el Capítulo 1 (OCDE, 2016c). Chile obtuvo los resultados más bajos en comprensión lectora entre los participantes del PIAAC, pues la gran mayoría de los chilenos con educación terciaria que fueron evaluados, no fueron capaces de leer textos de mayor extensión y complejidad. Chile también obtuvo la tercera menor proporción de adultos con educación terciaria en un nivel más alto (Niveles 2 y 3) en resolución de problemas en contextos informáticos. Hay pocos indicios de mejora en los niveles de habilidades desde la década de los 90. En Chile, los graduados no terciarios obtuvieron resultados en el PIAAC igualmente bajos, al igual que los estudiantes de 15 años en PISA (ver también Capítulo 5).

Persisten las inequidades en el acceso a la educación superior y el éxito en los estudios

Proporcionar acceso a cualquier forma de educación superior sigue siendo un desafío importante en Chile, especialmente para los chilenos de contextos socioeconómicos más bajos. Como se muestra anteriormente en la Figura 4.1, los chilenos de los seis deciles de más bajos ingresos tenían aproximadamente la mitad de probabilidades de acceder a la educación superior en 2015 que los chilenos del decil de más altos ingresos. Las tasas de participación en la educación superior para los chilenos de los seis deciles de más bajos ingresos oscilaron entre 28% y 36% en 2015, en tanto la participación de los chilenos del decil de más altos ingresos fue del 66%.

Existe, además, una considerable diversidad regional en la proporción de la población de entre 18 y 24 años matriculada en educación superior. La cobertura es inferior al 20% en las regiones administrativas de O'Higgins y Aysén, pero superior al 40% en Arica y Parinacota, Biobío, el área Metropolitana de Santiago y en Valparaíso (MINEDUC, 2016b). La tasa de participación de las personas de origen indígena en educación superior también sigue siendo inferior al 80% de aquellos chilenos que no tienen origen indígena (MINEDUC, 2017a). Muchos estudiantes han recibido ayuda para superar las barreras de acceso a la educación superior a través de créditos, pero esto ha dado lugar a altos niveles de endeudamiento estudiantil. En Chile, el endeudamiento por crédito a menudo se concentra en los estudiantes que siguen programas de baja calidad que ofrecen un retorno limitado de la inversión.

Estas barreras financieras son el foco dominante del discurso público, pero los estudiantes de los entornos desfavorecidos enfrentan también un sinnúmero de otras barreras no pecuniarias. En la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), solo el 17% de los jóvenes de las familias del decil de más bajos ingresos indicaron que las razones económicas explicaban por qué no estaban participando en educación superior (De Gayardon y Bernasconi, 2016). No completar la educación media o no aprobar los exámenes fueron las razones más citadas. Los desafíos a los que se enfrentan los estudiantes en los primeros niveles de educación, que discutimos en otros capítulos de este informe, también tienen impactos fundamentales en el acceso a la educación superior.

La deserción estudiantil sigue siendo alta

Las tasas de retención de primer año mejoraron en todo tipo de instituciones de educación superior entre 2011 y 2015 en Chile, pero el ingreso a la educación superior no garantiza que los estudiantes completen con éxito un programa de estudios. Para el grado de licenciado, la tasa de graduación por primera vez fue de 33% en 2014, por debajo el promedio de la OCDE de 36%. Dicho esto, la tasa de graduación de la educación técnica superior (terciaria de ciclo corto) por primera vez fue de 22%, por sobre el promedio OCDE de 11% (OCDE, 2016a).

Los estudiantes enfrentan dificultades particulares para pasar de la educación media a la educación superior. Profesores universitarios le expresaron al equipo de revisión de la OCDE que el mayor desafío al que se enfrentan los estudiantes se produce al ingresar al sistema. Las tasas de retención durante el primer año varían considerablemente según la institución, pero son sistemáticamente más bajas para los CFT, los IP y las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH (Tabla 4.4) La retención de los estudiantes de primer año en programas técnicos promedió 65,1% en 2014 (MINEDUC, 2017a).

Tabla 4.4. Tasa de retención de estudiantes de primer año de pregrado por tipo de institución (2015)

Tipo de institución	Promedio	Cambio 2011-2015
CFT	65,7%	+4%
IP	67,6%	+3,5%
Universidades	77,2%	+2,2%
Universidades estatales	77,9%	+1,7%
Universidades G9	82,1%	+2,1%
Otras Universidades	74,7%	+1,6%

Fuente: MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.

Como en muchos otros sistemas de educación superior, se presume generalmente que los estudiantes chilenos de familias menos favorecidas socioeconómicamente abandonan más frecuentemente (OCDE/Banco Mundial, 2009). Los IP y las universidades generalmente tienen tasas de retención más alta entre estudiantes provenientes de escuelas particulares pagadas. La tasa de retención en IP fue de 67,7% y de 82,1% en universidades para estudiantes provenientes de establecimientos particulares pagados. Las tasas de retención más bajas se registraron entre estudiantes de escuelas públicas municipales (66% en IP y 74,5% en universidades). La retención es mayor entre los graduados de educación media humanista-científica (HC) (72,8%) que entre los graduados de educación técnico-profesional (TP) (68,8%). En programas de educación superior técnica, sin embargo, los graduados de TP superaron ligeramente a los graduados de HC desde 2010. En términos de género, los hombres tienen tasas de retención más bajas (67,4%) que las mujeres (73,1%) y los hombres tardan más en terminar sus estudios en todos los tipos de institución, lo que también es común entre todos los países de la OCDE (OCDE, 2016a).

Un estudio del MINEDUC de 2008 identificó tres principales causas de deserción: falta de vocación, factores económicos y bajo rendimiento académico (OCDE/Banco Mundial, 2009). Adicionalmente, los niveles de deserción reflejan en parte las dificultades de las instituciones para acoger a una población estudiantil cada vez más diversa en términos de nivel socioeconómico, contextos culturales y educativos, y necesidades especiales. Un número creciente de estudiantes nacionales y extranjeros en universidades chilenas tiene, además, idiomas maternos distintos del español.

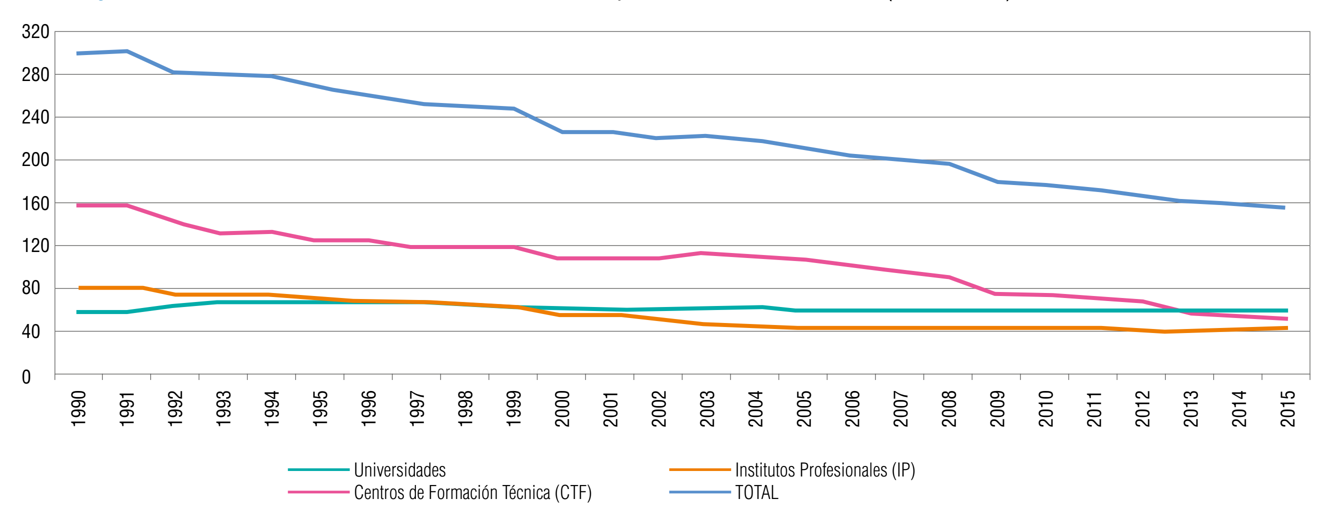
Chile ha experimentado una proliferación de ofertas en educación superior sin una coordinación estratégica

Históricamente, el Gobierno chileno ha jugado un rol muy limitado en la gobernanza del sistema de educación superior. Por el contrario, Chile ha seguido una ideología de mercado extrema, que ha resultado en una coordinación y estándares limitados.

El sistema de educación superior en Chile se atomizó bajo la dictadura militar de 1973 a 1990, especialmente en la década de 1980. En 1981, el Gobierno chileno fragmentó las dos universidades estatales de Chile (Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado), las cuales concentraban el 65% de la matrícula de los estudiantes de educación superior. El Gobierno también cambió el financiamiento público directo de las instituciones a aranceles desregulados apoyados por becas y créditos. También permitió la creación de nuevas instituciones privadas de educación superior con escasa o ninguna regulación. Surgieron así, basados en criterios privados, 40 universidades, 78 IP y 161 CFT, entre 1980 y 1990 (OCDE, 2004).

Después del fin de la dictadura, el Gobierno introdujo el proceso de acreditación del Consejo Superior de Educación (actual CNED) en 1990 para regular la entrada de nuevas instituciones al sistema (OCDE, 2013). El número de instituciones de educación superior ha descendido constantemente desde entonces (ver Figura 4.3). Se han producido abrumadoras concentraciones entre los CFT y, en menor medida, los IP, mientras que el número de universidades en 2015 es el mismo que en 1990 (MINEDUC, 2017a).

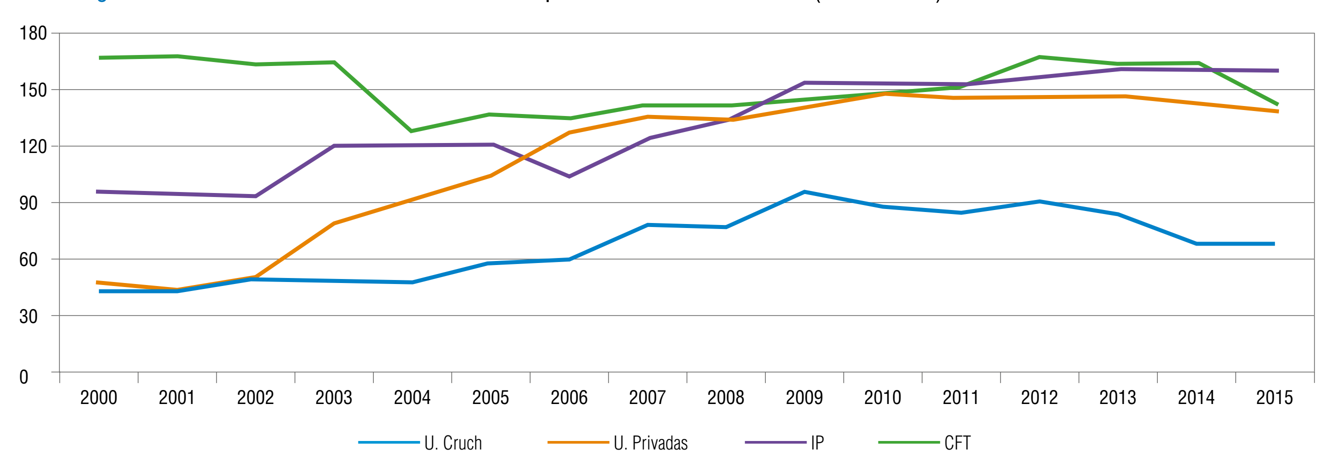
Figura 4.3 Número de instituciones de educación superior en funcionamiento (1990-2015)



Fuente : MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.

Sin embargo, las instituciones acreditadas mantuvieron plena autonomía para crecer, por lo que la expansión del sistema pasó de la incorporación de las nuevas instituciones a la proliferación de sedes bajo un marco institucional (OCDE, 2013). El número de planteles de educación superior alcanzó los 398 en 2013, con mayor concentración en áreas urbanas clave, como el Área Metropolitana de Santiago, la Región de Valparaíso y la Región del Biobío (MINEDUC, 2017a). Las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH y los IP han sido especialmente activos en la introducción de nuevas sedes (ver Figura 4.4).

Figura 4.4 Número de sedes de educación superior en funcionamiento (2000-2015)



Fuente : MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.

El caso de la Universidad del Mar (ver Cuadro 4.1) ilustra cómo este crecimiento de las sedes podría conducir a serios problemas en un contexto de débil gobernanza institucional y supervisión externa inadecuada. Reconociendo la reciente naturaleza de estos hechos, Chile aún enfrenta una dura batalla para desarrollar un sistema de educación superior que merezca la confianza del público y pueda cumplir con su promesa de promover el desarrollo económico, social y cultural.

Cuadro 4.1. Cierre de la Universidad del Mar

La Universidad del Mar se constituyó como una universidad privada sin fines de lucro en 1989 y comenzó sus operaciones en 1990. Obtuvo total autonomía institucional en 2002, incluyendo la autorización para otorgar de manera independiente todo tipo de títulos académicos. También se le encomendó la obligación de hacer un uso apropiado y responsable del personal académico y superar varias debilidades institucionales identificadas durante la autorización del proceso. La universidad creció rápidamente en los años siguientes. Entre 2002 y 2007 abrió 13 sedes adicionales y aumentó su matrícula de 2 900 a 22 388, con lo cual se convirtió en la quinta universidad más grande de Chile, a pesar de no estar acreditada.

Los reclamos por la baja calidad de la educación y la mala gestión financiera comenzaron a llamar la atención en 2007 y terminaron con la denuncia al rector de la universidad por mal manejo de fondos y con su renuncia en 2012. El Ministerio de Educación decidió conducir una investigación formal sobre la Universidad del Mar y determinó que la institución había infringido sus objetivos reglamentarios y cometido varias infracciones. El sistema de gestión institucional administrativa, financiera y académica de la Universidad del Mar no era coherente o consistente con la estructura interna de la universidad. La institución no llevó a cabo evaluaciones de ningún tipo para asegurar que los estudiantes recibieran una mínima educación de calidad. Tampoco cumplía con las obligaciones contractuales que tenía con los académicos, pues les pagaba con retraso o les adeudaba remuneraciones, cotizaciones previsionales o de salud. Esto tuvo consecuencias directas en la calidad de la educación, en tanto los académicos protestaron negándose a impartir clases o entregar calificaciones. En el año 2012, el Ministerio de Educación, en consecuencia, ordenó la cancelación del estatus legal de la institución y la revocación de su reconocimiento oficial antes del 28 de febrero de 2018. Posteriormente la institución se declaró en quiebra. En 2016, la Universidad, su expresidente y el expresidente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) fueron declarados culpables de cohecho y otros delitos asociados. En particular, el presidente de CNA aceptó favores a cambio de apoyar la exitosa acreditación de la Universidad del Mar después de los fallidos intentos en 2005, 2007 y 2008.

Los estudiantes que se encontraban en medio de sus carreras quedaron en muy difíciles circunstancias. El Ministerio de Educación debió movilizar recursos para garantizar la continuidad de la educación de quienes se vieron afectados: ha gestionado la reorientación de los estudiantes de la Universidad del Mar hacia otras instituciones, ha procurado garantizar que estas instituciones reconozcan adecuadamente las asignaturas o créditos de los estudiantes y ha dispuesto recursos para que las instituciones receptoras desarrollen planes remediales cuando sea necesario. Se solicitó a la Universidad del Mar que colaborase con el Ministerio de Educación en el proceso de cierre de la institución y supervisara el desarrollo normal de las actividades docentes y evaluaciones internas. Los procesos judiciales relacionados con el colapso de la Universidad continuaron, incluidos los esfuerzos por parte de los acreedores de la Universidad para reclamar las deudas de los estudiantes.

Fuentes: OECD/Banco Mundial (2010). *Higher Education in Regional and City Development: Bío Bío Region*. Chile. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264088931-en; MINEDUC (2017a). “Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016”. Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2013). “Decreto que cancela la personalidad jurídica y revoca el reconocimiento oficial a la Universidad del Mar”. Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1048624 (Consultado 16 septiembre 2017); CNED (2017). “Proceso de Examinación Egresados Universidad del Mar (UdM)”. Consejo Nacional de Educación (CNED). En: www.cned.cl/ProcesExamin/aspx/index.html (Consultado 16 septiembre 2017).

La calidad es muy desigual en instituciones y programas de estudio

En cualquier contexto, el considerable aumento de la participación en educación superior que Chile ha experimentado crearía desafíos en términos de calidad. Se suma a ello, que el mayor crecimiento en Chile ha tenido lugar en las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH, las cuales son generalmente consideradas de menor calidad (MINEDUC, 2017a; 2016b). Mientras que la matrícula aumentó 40,3% en las universidades del CRUCH entre 2004-2016, esta se elevó en 120% en otras universidades privadas, 266,4% en IP y 125,7% en CFT.

Si bien todas las instituciones del CRUCH fueron acreditadas bajo el sistema de aseguramiento de la calidad en 2016, esto fue efectivo en un poco más de la mitad (20 de cada 35 o el 57%) de las otras universidades privadas en Chile y en menos de la mitad de los IP (17 de cada 43 o el 40%) y CFT (18 de cada 54 o 33%) (MINEDUC, 2017a; 2016b; información gubernamental interna, 2017). La mayoría de los estudiantes de CFT e IP asisten a instituciones con débil o sin acreditación y prácticamente uno de cada diez estudiantes de educación superior asiste a una institución no acreditada (ver Tabla 4.5). La retención de estudiantes de primer año en 2014 fue del 72,2% en instituciones acreditadas, mientras que en instituciones no acreditadas es solo del 53,7%, lo que significa que prácticamente la mitad de todos los estudiantes de primer año de instituciones no acreditadas desertaron. La acreditación institucional se ha expandido rápidamente en Chile. La proporción de instituciones de estudios superiores acreditadas aumentó del 11,5% en 2005 al 54% en 2014 (MINEDUC, 2017a). Sin embargo, la acreditación a nivel de programas ha permanecido muy limitada. Solo el 28% de los programas y cursos que matricularon estudiantes fueron acreditados en 2014 (MINEDUC, 2017a).

Tabla 4.5. Matrículas en las universidades, CFT e IP por nivel de acreditación institucional (2016)

Nivel de acreditación	Universidades	CFT e IP
Acreditadas por 4 años o más	40%	21%
Acreditadas por menos de 4 años	12%	18%
Sin acreditación	4%	5%
Total	56%	44%

Fuente: MINEDUC (2017a). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación, Santiago.

Históricamente, los chilenos socioeconómicamente menos favorecidos que ingresan a la educación superior se han concentrado en instituciones de menor calidad (OCDE/Banco Mundial, 2009). Sobre el 90% de los estudiantes de muchos de los programas de la Universidad del Mar provenían de establecimientos municipales y particulares subvencionados (UDM, 2016). Además, los estudiantes de los quintiles de más bajos ingresos tienen mayores probabilidades de asistir a los CFT e IP, de acuerdo a la información del MINEDUC. Esto termina reproduciendo desigualdades sociales.

Los recursos financieros más limitados, como se muestra en las cifras del Capítulo 1, son casi con toda seguridad un factor determinante en el bajo desempeño de los CFT e IP. Los aranceles en estas instituciones son menos de la mitad que los de las universidades, pero financiaron más del 90% de los gastos de los CFT e IP en 2013 y 2014. Esto se debe a que su participación relativa en el financiamiento público directo era limitada.

El desempeño en investigación de las universidades chilenas es modesto según los estándares internacionales

A pesar del sólido desempeño en comparación con otros países latinoamericanos, las universidades chilenas tienen una presencia limitada en los niveles más altos de los *rankings* mundiales. Chile obtiene mejores resultados en el QS *World University Rankings*, con 11 instituciones que califican y dos universidades entre las 250 mejores (la Pontificia Universidad Católica de Chile en el lugar 170 y la Universidad de Chile en el lugar 209). Sin embargo, su desempeño es más bajo en el *Times Higher Education World University Rankings* y especialmente en el *Academic Ranking of World Universities*. En efecto, Chile cuenta con seis universidades en el *Times Higher Education World University Rankings*, ninguna de las cuales supera el lugar 400, y solo dos universidades en el *Academic Ranking of World Universities* que se ubican entre los lugares 301 y 500. Además, el porcentaje chileno de publicaciones entre el 10% más citado fue el séptimo más bajo de la OCDE entre 2003 y 2012, con un 9,4% (OCDE, 2015).

Las instituciones de educación superior de Chile podrían fortalecer sus vínculos con el desarrollo de las regiones en las cuales están ubicadas, así como con el desarrollo nacional, especialmente en términos de investigación y servicio. En investigación, por ejemplo, solo el 2,9% de las pequeñas y medianas empresas (PYME) chilenas y el 8,4 % de las grandes empresas reportaron colaboración en innovación con las instituciones de educación superior o investigación, en una encuesta OCDE de 2010-2012 (OCDE, 2015). Esta encuesta incluyó 25 países miembros de la OCDE y Brasil. En ella, el 14,6% de las PYME y el 36,8% de las grandes empresas, en promedio, reportaron colaboración en innovación con instituciones de educación superior e investigación.

No obstante, Chile tiene algunos casos de fuertes vínculos entre las instituciones de educación superior y actividades de desarrollo regional. El estudio OCDE en Biobío señaló varias de estas actividades, mientras que el PIA también ha contribuido a promover valiosas alianzas (OCDE/Banco Mundial, 2010).

Recomendación 4.1

Desarrollar una visión y una estrategia a nivel de sistema para la educación superior.

▪ Resumen

Chile necesita asegurar que el sistema de educación superior esté coordinado estratégicamente para que los recursos se utilicen eficientemente, los objetivos públicos sean alcanzados y los estudiantes e investigadores sean apoyados para que puedan desarrollar su potencial. El primer paso debe ser "desarrollar una visión integral y coherente para el futuro de la educación terciaria que oriente las futuras políticas de desarrollo a mediano y largo plazo", según lo expuesto por la OCDE en su informe de 2009. En ausencia de esta visión, las iniciativas de reforma de las políticas, aunque bien intencionadas, probablemente no alcancen su potencial.

▪ Contexto

Desde el término de la dictadura militar, los gobiernos democráticos de Chile, han procurado entregar un mayor liderazgo al sistema de educación superior, pero sin desafiar el dominio del enfoque de mercado de los proveedores. En 1997, el Gobierno chileno identificó por primera vez las principales orientaciones políticas para la educación superior, estableciendo una explícita priorización de los objetivos de calidad y equidad, así como la relevancia regional y la internacionalización. Sin embargo, ha persistido una insuficiente convergencia entre el desarrollo de la educación superior chilena y los objetivos económicos, sociales y culturales más amplios del país.

Por largo tiempo la educación superior en Chile ha permanecido sin metas ni coordinación sistémica, a pesar de la presencia de organismos globales, como la DIVESUP, el CNED y el CNID, así como del sistema más amplio de aseguramiento de la calidad. El mercado ha estado compartimentado, con altos niveles de mecanismos formales de control, pero con condiciones asimétricas en el marco legal y económico, y con niveles desiguales de capacidad. La transparencia ha sido insuficiente, debido a que la información proporcionada por las partes interesadas suele ser incompleta y obsoleta. Se han producido grandes retrasos de tiempo y distorsiones importantes en la forma en que el Gobierno y otros actores se esfuerzan por abordar estos desafíos. Los legisladores han hecho numerosas propuestas de cambios normativos y políticos, pero estas han sido a menudo impulsadas por imperativos políticos de corto plazo o divisiones ideológicas. Tales esfuerzos también se han realizado sin la debida consulta a la industria y al comercio sobre las prioridades para los programas y la investigación tanto a nivel local como nacional. Esta incoherencia transversal en varias dimensiones ha provocado fallas en el mercado.

Estos desafíos parecen provenir de la ausencia de una visión compartida sobre el sistema de educación superior. Tal como se observó en la visita de revisión, los actores no han comprendido claramente qué lugar deben ocupar dentro del sistema o qué es lo que el sistema está tratando de lograr en última instancia en el mediano y en el largo plazo. El proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior en Chile de 2016 (en discusión en el Congreso chileno durante la preparación de este informe) propone una serie de pasos para abordar estos asuntos.

En el artículo primero de la Ley de Reforma de la Educación Superior se identifican los siguientes objetivos para el sistema educación superior:

> La generación y desarrollo del conocimiento, así como su aplicación y comunicación acorde con los actuales desafíos sociales; el cultivo de las ciencias, la tecnología, la innovación, las artes y las humanidades; la vinculación con la comunidad y la promoción de la cultura en sus diversas manifestaciones, todo ello con el fin de contribuir al progreso social, cultural, científico, tecnológico, económico y sustentable de las regiones y del país, en el marco de un Estado democrático de derecho (MINEDUC, 2016c).

Asimismo, busca la formación integral de las personas, otorgándoles oportunidades de aprendizaje equitativas y condiciones para el aprendizaje continuo que sea pertinente y de calidad, de manera que les permita participar activamente en las distintas dimensiones de la vida social y contribuir a cubrir las necesidades del país a nivel local, regional y nacional (MINEDUC, 2016c).

Este objetivo refleja un fuerte énfasis en la contribución al desarrollo regional y nacional de las instituciones de educación superior. Este énfasis se amplía aún más a través de la identificación de varios principios del sistema: 1) autonomía institucional; 2) calidad; 3) diversidad en las misiones educativas institucionales; 4) inclusión; 5) libertad académica; 6) participación en la gobernanza; 7) pertinencia; 8) respeto y promoción de los derechos humanos; 9) transparencia; y 10) trayectorias formativas y articulación[1].

El proyecto de ley define el sistema de educación superior como el conjunto de organizaciones y servicios públicos con responsabilidades relacionadas con la educación superior, así como también las instituciones de educación superior. Se estructura como un sistema de prestación mixta, que incluye instituciones creadas por ley y aquellas reconocidas oficialmente por el Estado. Estas pueden ser divididas en dos subsistemas: el sistema universitario y el sistema técnico-profesional (principalmente compuesto por IP y CFT). La reforma también identifica principios rectores y una misión específica para las instituciones estatales de educación superior: cumplir con la responsabilidad del Estado de promover el desarrollo de la educación en todos los niveles; estimular la investigación científica, la tecnología y la creación artística; y proteger y hacer crecer el patrimonio del país. También entrega una definición de la formación técnico-profesional y proyecta crear el Consejo Asesor de Formación Técnico-Profesional. Este consejo asesor sería responsable de preparar cada cinco años una estrategia nacional para la formación técnico-profesional, con claros objetivos rectores. El Consejo ya ha sido convocado y ha comenzado su trabajo. El Ministro de Educación es el presidente del Consejo, el que debe incluir, además, ministros de Estado con responsabilidades relevantes, representantes de los empleadores, organizaciones de trabajadores e instituciones de educación superior y expertos en el área.

La Ley de Reforma de la Educación Superior también distinguió inicialmente las funciones de las universidades, IP y CFT para reforzar la diferenciación entre las instituciones, destacar su importancia para la sociedad y facilitar los vínculos (particularmente entre IP y CFT).

[1] La Ley General de Educación de 2009 identificó los principios para el sistema educativo en su conjunto que se enumeran en el Capítulo 1.



Evidencia internacional

La educación superior está atravesando actualmente un período de cambios significativos en todo el mundo. El modelo tradicional (humboldtiano) de gobernanza en la educación superior consideraba la universidad como una "república erudita" que pertenecía y estaba gobernada por su comunidad de profesores y estudiantes de elite (Kristensen y Kjaergaard, 2003). Este paradigma sirvió muy bien a los sistemas de educación superior de elite, pero no se adapta bien a la coordinación estratégica de un sistema de educación superior de masas y a las necesidades de las sociedades contemporáneas. Hoy en día los sistemas de educación superior masivos tienen responsabilidades sociales muchos más amplias, debido a que la mayoría de las personas en países desarrollados asisten a programas de nivel terciario en algún momento de sus vidas (Liburd, 2013). Por otra parte, la sociedad invierte más, pública y privadamente, en el sistema de educación superior que las personas de la "república erudita" (esto es, estudiantes y académicos). La sociedad, por lo tanto, demanda rendición de cuentas de parte de las universidades e incluso cierto control.

Al mismo tiempo, la autonomía institucional es considerada cada vez más como un prerrequisito para un buen desempeño (Easterman y Nokkala, 2009; Easterman, Nokkala y Steinel, 2011). Como se ha observado anteriormente (Boulton y Lucas, 2008), "ha habido un reconocimiento generalizado del valor de la autonomía universitaria al permitir a las instituciones actuar decisiva y flexiblemente en respuesta a las necesidades u oportunidades, y donde el control estatal es reconocido como una barrera para el desarrollo". Sin embargo, esta autonomía no puede significar liberarse de rendir cuentas.

El desafío consiste en garantizar que la autonomía y la rendición de cuentas no se excluyan entre sí, sino que vayan de la mano. Esto ha sido especialmente importante respecto de los fondos públicos; además, a menudo la introducción de financiamiento condicionado ha acompañado la transferencia de autoridad de los líderes institucionales (De Boer et al., 2015). No existe un solo modelo de gobernanza del sistema que pueda calificarse como ideal. Una gobernanza eficaz debe encontrar un equilibrio creativo entre la regulación del Estado, los impulsores del mercado y los intereses de la comunidad académica. El "triángulo de coordinación" ejemplifica este ideal dentro de un contexto específico (Clark, 1983).

Estos desafíos proporcionan el escenario para la mayor parte de nuestro análisis en este capítulo. Los sistemas de educación superior que mejor aborden estos desafíos también realizarán la mejor labor de fomento del capital humano avanzado, el conocimiento y la innovación.

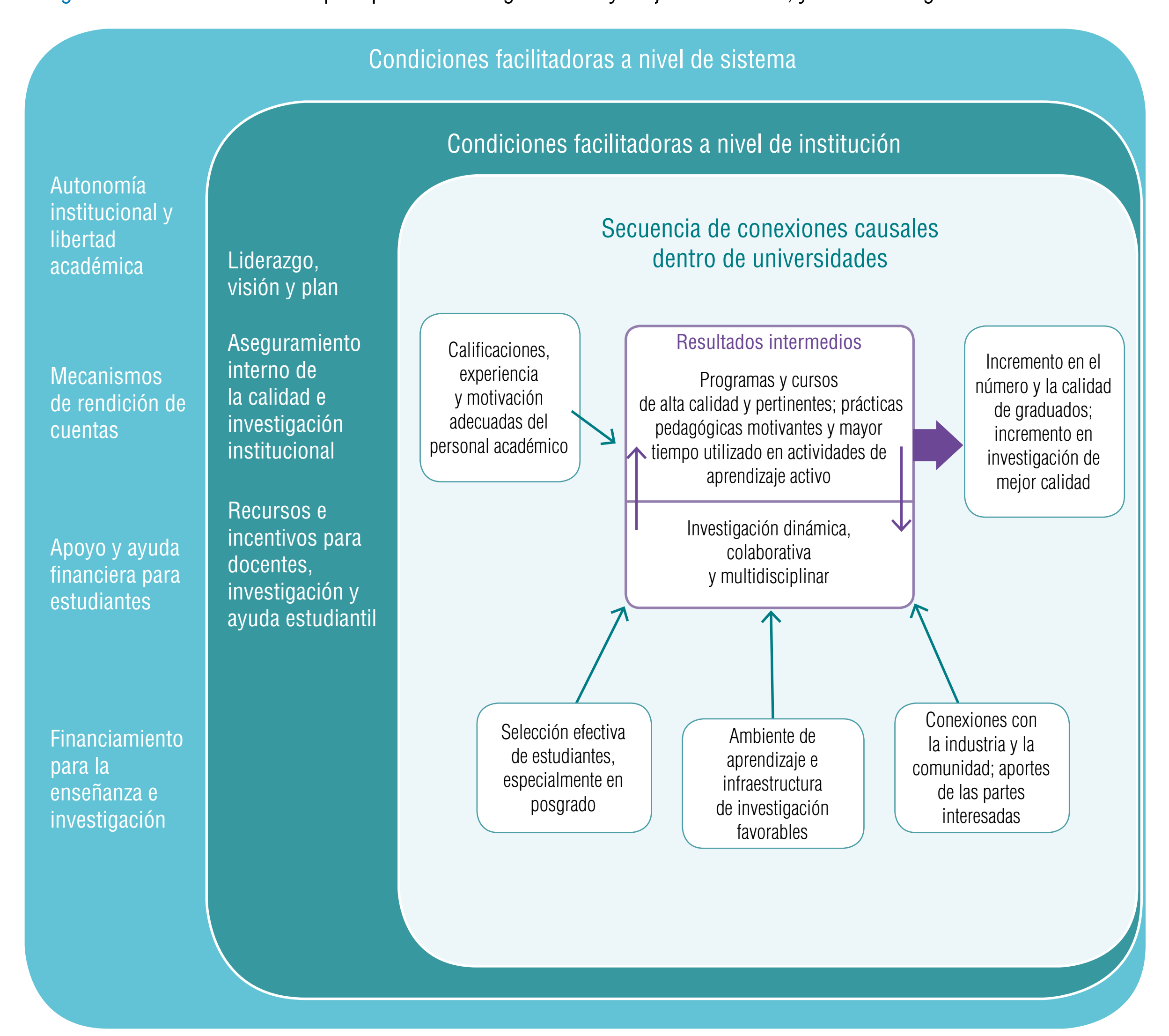
Muchas jurisdicciones alrededor del mundo han iniciado en los últimos años importantes ejercicios de planificación de sistemas a largo plazo para ayudar a determinar el mejor enfoque para navegar en este nuevo entorno. Estos procesos implican el compromiso con las partes interesadas de todo el sistema como un paso esencial para desarrollar una visión global que las partes no solo puedan apoyar, sino que también puedan utilizar como marcos de referencia para la toma de decisiones. En muchos casos, la forma en que cada institución se sitúa dentro del panorama de la educación superior, así como su eficiencia interna y externa, han sido áreas clave de atención. Esto ha dado lugar a una serie de medidas que promueven una mayor colaboración estratégica o fusiones institucionales.

Desde el 2011, el desarrollo del sistema de educación superior de **Irlanda** ha estado guiado por la Estrategia Nacional para la Educación Superior (*National Strategy for Higher Education*) hasta 2030. La estrategia identifica objetivos ambiciosos en materia de enseñanza y aprendizaje, investigación y compromiso. Luego, propone reformas estructurales para asegurar el logro de estos objetivos, incluso en ámbitos de la gobernanza del sistema y el financiamiento. La estrategia fue desarrollada por el Grupo de Estrategia con representantes de instituciones de educación superior, organizaciones de estudiantes, la industria y el Gobierno tanto de Irlanda como del extranjero. El Grupo de Estrategia recibió más de 100 propuestas de las partes interesadas. La Estrategia Nacional para la Educación Superior hasta 2030 de Irlanda también incluye diálogos periódicos con las instituciones de educación superior y monitoreo del desempeño del sistema. La evaluación del desempeño se basa en los objetivos establecidos por las mismas instituciones en función de sus misiones distintivas, prioridades nacionales y acuerdos con la Autoridad de Educación Superior (*Higher Education Authority*, HEA).

Del mismo modo, en el año 2005, **Dinamarca** estableció un Consejo de Globalización (*Globalisation Council*) para asesorar sobre una estrategia para Dinamarca en la economía global (Warming y Holm-Nielsen, 2009). El Consejo incluye 26 representantes de todos los sectores de la sociedad, incluidos el primer ministro y otros cuatro ministros. El Consejo participó en 14 retiros para reunirse con las partes interesadas y escuchar a expertos internacionales y daneses antes de lanzar una estrategia, en los cuales se identificaron 350 medidas para reformar los programas de educación e investigación y mejorar las condiciones marco para el crecimiento y la innovación. Las iniciativas específicas en el área de la educación y la investigación incluyeron: reunir a la ciencia de elite y consolidar un número más reducido de universidades de investigación intensiva; duplicar el número de estudiantes de doctorado; asegurar que el 50% de cada cohorte anual de graduados de *high school* complete la educación superior; e incrementar la cooperación entre científicos investigadores y la industria.

Una estrategia de educación superior ayuda a desarrollar una teoría de cambio. La Figura 4.5 proporciona un ejemplo de una teoría de cambio que, de acuerdo a la literatura y la experiencia internacional, conduciría a mejores graduados e investigación siempre que las condiciones de habilitación a nivel del sistema sean favorables (Salmi y Holm-Nielsen, 2014). En el Cuadro 4.2 se describen los elementos de un ecosistema de educación terciaria que puede generar las condiciones de habilitación necesarias para el éxito de esta teoría de cambio (Salmi y Holm-Nielsen, 2014).

Figura 4.5. Teoría de cambio para producir más graduados y mejor calificados, y más investigación de alta calidad



Fuente: Salmi, J. y L. Holm-Nielsen (2014). "Theory of Change and Methods for Evaluating NORHED", en *Evaluation Series of NORHED Higher Education and Research for Development*, N° 4/14, Norad, Oslo.

Cuadro 4.2. Ecosistemas de educación terciaria

Las instituciones de educación superior no operan en el vacío. Para comprender los factores determinantes de su desempeño, es esencial considerar las fuerzas clave en juego a nivel del ecosistema de la educación terciaria en el que las universidades y otras instituciones se desenvuelven.

El ecosistema de educación terciaria incluye los siguientes elementos clave: 1) macroambiente político y económico general; 2) visión y estrategia nacional de educación superior; 3) gobernanza y marco regulatorio que da forma a la autonomía institucional; 4) marco de aseguramiento de la calidad; 5) recursos e incentivos financieros; 6) colaboración entre la escuela secundaria y terciaria, y entre los diversos tipos de instituciones de educación terciaria; 7) características económicas, sociales y culturales de la localidad geográfica, que determinan las habilidades institucionales para atraer a investigadores y estudiantes; y 8) disponibilidad de infraestructura digital y de telecomunicaciones. Estas fuerzas pueden tener efectos facilitadores o limitantes.

Las dimensiones del ecosistema de la educación terciaria que influyen más sistemáticamente en la situación individual de las instituciones de educación superior son: 1) gobernanza, particularmente con respecto al grado de autonomía institucional y libertad académica disfrutada por instituciones de educación superior; 2) medidas de rendición de cuentas establecidas, que están vinculadas de una u otra manera a las medidas de desempeño de las instituciones de educación superior (basadas en el aseguramiento de la calidad y acreditación, evaluación de resultados de aprendizaje, resultados del mercado laboral y evaluación de la investigación); y 3) financiamiento disponible para la investigación y la docencia, especialmente para universidades públicas que son altamente dependientes de los recursos estatales.

Fuente: Salmi, J. (2011). "The Road to Academic Excellence: Lessons of Experience". En *The Road to Academic Excellence: The Making of World-Class Research Universities*. Banco Mundial, Washington, DC.

▪ Cuerpo de la recomendación

Chile está buscando moverse desde un sistema de educación superior no planificado, conducido por una combinación de tradición y fuerzas mercantiles, hacia un sistema mixto con muchos actores autónomos y un fuerte rol rector del Gobierno. Esta transición debe surgir de una visión común que abarque varios objetivos y de una amplia estrategia concebida para alcanzarlos. Tal visión podría idealmente guiar el desarrollo de leyes, regulaciones, fuentes de financiamiento y otras medidas políticas, orientadas hacia el éxito de mediano y largo plazo.

El desarrollo de tal visión ha sido recomendado en numerosos informes pasados. La Revisión del Sistema de Educación Superior de Chile de la OCDE/Banco Mundial en 2009 recomendó que una comisión del Gobierno central de Chile lleve a cabo ejercicios periódicos de planificación estratégica (OCDE/Banco Mundial, 2009). El análisis sugiere que en tales ejercicios participen estrechamente las instituciones para evaluar si el sistema en su conjunto está produciendo las competencias técnicas y profesionales necesarias, prestando la debida atención al acceso y a la equidad, conduciendo suficiente investigación de alta calidad, relevante para la sociedad y la economía, y aportando valor a los recursos públicos en general. El informe de la OCDE sobre Biobío (OCDE/Banco Mundial, 2010) recomendó que el Gobierno chileno desarrolle un sistema regional de desarrollo de capital humano para definir las metas, las políticas y las prioridades de la región, y que estas se extiendan desde la educación primaria hasta la terciaria. Por último, un informe del Banco Mundial de 2008 contenía un mensaje muy similar sobre la necesidad de un consenso nacional en Chile sobre la estrategia de innovación.

Una visión estratégica para la educación superior en Chile debiese ser desarrollada en consulta organizada, basada en evidencia y transparente con las partes interesadas del sector de la educación superior y de la sociedad en general. El compromiso de las partes interesadas es crucial para asegurar que el plan cubra las necesidades actuales y futuras, y fomente un sentido de propiedad compartida.

Este proceso de reflexión y consulta debe definir las prioridades de la estrategia de educación superior de Chile. Algunos elementos amplios pero esenciales son: mejoramiento de la calidad (adquisición de conocimiento y competencias) y pertinencia (la cual podría permitir la adquisición de habilidades necesarias para modernizar la economía); mayor equidad y acceso; adaptación a las tendencias demográficas y diferencias regionales; internacionalización; y flexibilidad para responder a las demandas cambiantes.

La visión debe considerar en particular qué combinación de instituciones dará mejor respuesta a las necesidades de Chile. No existe una única forma correcta de organizar un sistema de educación superior masivo, sin embargo, la diversificación se considera un requisito previo para la eficiencia. Las instituciones individuales deben desempeñar roles distintivos. La masificación continuará incorporando a estudiantes con necesidades más diversas en las instituciones, razón por la cual el sistema debe ofrecer programas tanto para estudiantes académicamente de elite como para estudiantes que buscan transiciones más rápidas a la fuerza laboral. Las demandas sociales también varían geográficamente, al igual que la capacidad de las comunidades para apoyar diferentes actividades institucionales.

A nivel universitario, ningún país del tamaño de Chile puede apoyar de manera realista a más de media docena de instituciones de investigación intensiva que tengan el nivel básico de capacidad de investigación, necesario para este tipo de instituciones. Estas instituciones de investigación intensiva podrían alcanzar esta masa crítica de capacidad investigadora, destinando la mitad o más de sus recursos financieros (y una parte similar del tiempo del personal) a la investigación, de forma de producir investigación líder a nivel mundial en unas pocas áreas e investigación de categoría mundial sobre un rango amplio de disciplinas. Un mayor número de otras universidades podrían complementar a las instituciones de investigación intensiva y producir investigación de categoría mundial en unas cuantas áreas. El sistema podría incluir también una serie de instituciones principalmente docentes, algunas estrictamente especializadas y otras centradas en una gama más amplia de disciplinas (técnicas, profesionales, negocios y gestión, pedagogías) (ver Capítulo 1). Todas las universidades debiesen proseguir la investigación en colaboración cuando proceda. Dicho esto, las autoridades educativas chilenas podrían poner mayor énfasis en impartir instrucción relevante y de alta calidad en universidades que no son de investigación intensiva.

A través de todos los tipos de educación superior, es esencial fortalecer continuamente una cultura de calidad, así como mantener un umbral de calidad, capacidad administrativa y eficiencia. A medida que los mecanismos de aseguramiento de la calidad sean más desarrollados e integrados a las acciones diarias en Chile, ellos requerirán la principal atención de una masa crítica de personal profesional. Desafortunadamente, solo unas cuantas instituciones, en el mejor de los casos, cuentan con esta dotación de personal. Por consiguiente, esto supondrá un especial desafío para las instituciones más pequeñas. Los problemas de dotación de personal probablemente conducirán hacia la consolidación de instituciones privadas de educación superior en Chile a lo largo del tiempo.

La visión estratégica de Chile para la educación superior también debe considerar cómo las instituciones deben relacionarse entre sí. A todas las instituciones se les debiera exigir que asuman responsabilidades en el sistema, especialmente a las pocas universidades de investigación intensiva. Crear itinerarios para conectar más a fondo los diferentes niveles educativos: educación secundaria, técnica, profesional y universitaria, es fundamental.

Finalmente, para desarrollar esta visión del sistema es importante aprender de otros países y considerar tendencias globales. Mientras que Chile ha importado modelos externos de educación superior privada, el debate público sobre políticas en materia de educación superior parece prestar relativamente poca atención a lo que está ocurriendo más allá de las fronteras del país. Como se señaló en la anterior Revisión del Aseguramiento de la Calidad (*Quality Assurance Review*) de la OCDE, "el mundo más allá de Chile está cambiando rápido y Chile necesita también reflexionar sobre su lugar en el panorama internacional de la educación superior, uno donde los proveedores globales busquen negocios; donde los servicios de Chile puedan ser ofrecidos a otros países y donde la educación en línea pueda rápidamente volverse generalizada" (OCDE, 2013).

Recomendación 4.2

Establecer una estructura de dirección efectiva.

▪ Resumen

Una vez que se haya establecido una clara visión nacional para definir los propósitos sociales del sistema de educación superior de Chile, es necesario establecer prácticas de financiamiento, gobernanza y gestión requeridas para alcanzar esta visión. Esta estructura rectora en el sistema mixto de Chile debiese buscar guiar las operaciones del mercado, pero resistir la tentación de la sobrerregulación. El éxito de las reformas de la educación superior requerirá tanto de una combinación de incentivos basados en el mercado y dirigidos por el Estado, como también de regulaciones (Canton et al., 2001). El liderazgo institucional debe ser adecuadamente responsable tanto externa (ante la sociedad, los inversionistas y otros) como internamente (ante el cuerpo académico, personal no académico y los estudiantes).

▪ Contexto

Un sistema de educación superior efectivo requiere de instituciones sólidas. El desafío en la gobernanza estratégica del sistema de educación superior consiste en equilibrar la estrategia del sistema y la rendición de cuentas institucional con la autonomía institucional.

La reforma a la educación superior propuesta define el principio de autonomía de la siguiente manera:

> El sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, entendida esta como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales en el marco establecido por la ley. Las instituciones deben ejercerla responsablemente y hacia los fines y principios de la educación superior, el bien común y el desarrollo del país y sus regiones (MINEDUC, 2016c).

En otras palabras, las instituciones pueden determinar sus propias actividades autónomamente, pero deben hacerlo de maneras que sean consistentes con los objetivos generales del sistema. El Gobierno chileno ha propuesto, implementado y planificado el desarrollo de una serie de mecanismos para lograrlo.

Agentes de dirección a nivel del sistema

Los actores del sistema en la educación superior chilena, incluso dentro del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, son descritos en el Capítulo 1. Hasta la fecha, la DIVESUP ha sido el principal agente en la estrategia de educación superior, mientras que la CNA ha ejercido un liderazgo estratégico de manera intermitente usando su poder durante la acreditación. En general, el CNED no ha desempeñado un papel estratégico en el sector. La reforma de educación superior propuesta en 2016 introduciría una serie de mecanismos para facilitar la conducción del sistema.

Una nueva Subsecretaría de Educación Superior, con mayor autoridad reglamentaria, reemplazaría a la DIVESUP. Dicha Subsecretaría sería la principal garante del sistema y la responsable de formular políticas de educación superior, coordinar las organizaciones estatales involucradas y administrar las políticas y programas estatales cuando proceda. La Subsecretaría incluiría divisiones separadas de educación universitaria y de técnico-profesional.

De acuerdo con la Ley de Reforma, cuatro organismos distintos conformarían el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior, siguiendo el modelo del sistema de educación obligatoria (ver Capítulo 1):

- La Subsecretaría sería responsable de coordinar los organismos públicos del sistema mediante el desarrollo de un plan de coordinación institucional que defina compromisos, objetivos y medidas para alcanzarlos, además de las áreas que requieren una "coordinación especial".

- El CNED mantendría sus actuales responsabilidades en relación con los procedimientos de apelación.
- Inicialmente, la CNA iba a ser reemplazada por el nuevo Consejo de Calidad de la Educación Superior, pero este cambio fue posteriormente retirado. La última propuesta, al momento de realizar esta revisión, era reformar la composición de la CNA para reducir los conflictos de interés (MINEDUC, 2017b). El Gobierno está en proceso de prohibir las agencias privadas de acreditación.
- La nueva Superintendencia de Educación Superior seguirá el modelo de la Superintendencia de Educación (también, funcionalmente descentralizada con un estatus legal independiente) y será responsable de: auditar a las instituciones de educación superior y sus filiales en términos de respeto a las normas básicas; dar conformidad a los reconocimientos oficiales de las instituciones de educación superior (el MINEDUC continuará supervisando la concesión inicial del reconocimiento oficial); fiscalizar la legalidad del uso de recursos, el cumplimiento de los compromisos académicos y la matrícula de estudiantes; monitorear la viabilidad económica de las instituciones; y asegurar que las instituciones estén cumpliendo otras responsabilidades.

En cuanto a la investigación e innovación, antes de 2017, el Gobierno dio pasos limitados en términos de conducir la investigación e innovación en la educación superior. Este año, sin embargo, el Gobierno presentó un proyecto de ley para crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología y una Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) (Presidenta de la República, 22 de febrero, 2017). El nuevo ministerio tendría como objetivo superar la "incapacidad del país para asumir iniciativas estratégicas", como fue descrito en un informe del 2015, elaborado por la Comisión Asesora sobre Ciencia para el Desarrollo de Chile. El Ministerio se encargaría de las iniciativas estratégicas proporcionando liderazgo político y coordinación a los diferentes agentes al interior del sistema de educación superior. La ANID sería responsable de ejecutar las políticas establecidas por el Ministerio y de sustituir a CONICYT. Al desarrollar una estrategia nacional de ciencia, tecnología e innovación que adopte una mirada de largo plazo para orientar la formulación de políticas, la legislación también contempla la creación de un Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo, el que desplazaría a CNID. Un informe del Banco Mundial del 2008, acogió la formación de CNID y la del Comité Interministerial sobre Innovación como importantes pasos hacia la creación de un sistema nacional de innovación más cohesionado y mejor gobernado. En la práctica, sin embargo, la misión y composición de CNID ha cambiado varias veces desde su creación. Finalmente, la nueva legislación contempla la creación de un Comité Interministerial encargado de desarrollar una política nacional de ciencia, tecnología e innovación. Si bien estos cambios influirán en el ambiente de investigación e innovación en el cual las instituciones de educación superior operan, el MINEDUC seguirá siendo el principal responsable del sistema.

Las propias instituciones de educación superior pueden desempeñar funciones de dirección, en un contexto de instituciones estatales que ocupan una posición particularmente importante a este respecto, dados sus vínculos más cercanos con las autoridades de nivel superior. En este sentido, la creación de quince CFT estatales y, en particular, de dos nuevas universidades estatales redefinirá significativamente el sistema en todas las regiones administrativas de Chile.

En términos de representación institucional, el Gobierno chileno no tiene un interlocutor en particular que represente colectivamente a las instituciones de educación superior. El CRUCH ha sido la principal contraparte negociadora, pero representa solo a un subconjunto de instituciones. La exclusión que hace el CRUCH de varias universidades privadas se ha vuelto cada vez menos justificable a lo largo del tiempo. Además, muchas de las decisiones discutidas por el Gobierno con el CRUCH también tienen importantes implicaciones para los CFT e IP (OCDE/Banco Mundial, 2009). Las instituciones privadas no pertenecientes al CRUCH han entablado conversaciones con el Gobierno por medio de otros canales. Las universidades privadas estuvieron muy involucradas en las negociaciones para dar forma a la Gratuidad, mientras que los CFT e IP consultan al Gobierno a través de sus propias asociaciones, así como a través de algunos de los miembros del Consejo Consultor de Formación Técnico-Profesional. Sin embargo, esta estructura general sigue siendo inequitativa y no es propicia para una coordinación efectiva en todo el sistema.

El paquete de reformas del 2016 propuso la creación de una Red de Instituciones de Educación Superior Estatales. Esta red se centraría en alinear las instituciones con las políticas nacionales y regionales, promover el intercambio de buenas prácticas y estimular la creación conjunta de programas y de grupos de investigación. La Subsecretaría de Educación Superior prestaría apoyo técnico. Esta red puede facilitar la colaboración con las universidades estatales en temas de relevancia específica.

Gobernanza y gestión institucional

La actual reforma reconoce la importancia de los órganos administrativos superiores de las instituciones de educación superior. Los directivos administrativos al interior de las instituciones y agencias chilenas son fundamentales para la conducción del sistema de educación superior. Ellos enfrentan crecientes desafíos en términos de tamaño de los presupuestos, sedes, dotación de personal y matrículas. Además, estos directivos administrativos también se enfrentan a una mayor complejidad en todos los aspectos de sus operaciones, como el desarrollo de una gestión ejecutiva más eficiente, los requerimientos de transparencia y comunicación y la diversidad de lenguas y culturas. Considerando estos desafíos, el liderazgo académico tradicional y la gestión elegida o designada políticamente ya no son suficientes. Las administraciones necesitan convertirse en organizaciones profesionales, lideradas por directivos altamente calificados y especializados que también puedan proporcionar continuidad más allá de los ciclos electorales.

El desempeño de las instituciones depende en gran medida de la capacidad que al respecto tenga su personal. Al respecto, el equipo de revisión de OCDE detectó varios aspectos a considerar para que los directivos y otros administradores puedan estar mejor preparados. En primer lugar, las trayectorias profesionales no están claras para muchos roles administrativos y pareciera haber pocas estructuras que apoyen el desarrollo profesional de los administradores en Chile. De hecho, muchos cargos son ocupados por personas designadas políticamente sin considerar su visión y conocimiento profesional.

En segundo lugar, los funcionarios suelen ejercer por períodos cortos, dependiendo de los ciclos políticos, por lo tanto, enfrentan desafíos en acumulación de experiencia y desarrollo de experticia que podrían utilizarse en estas funciones. En tercer lugar, muchos directivos institucionales cuentan también con una estructura de apoyo inadecuada respecto de directrices políticas y de tecnología de la información y la comunicación (TIC). Finalmente, las instituciones estatales también están restringidas por engorrosos controles y regulaciones propios de los servicios públicos.

La reforma de Chile identifica la participación en la gobernanza como un principio clave para el sistema de educación superior. Esto indica que instituciones de educación superior deben promover y respetar la participación responsable en el gobierno institucional de todos los "estamentos" (por ejemplo, cuerpo académico, estudiantes y personal no académico). En 2015, la Ley 20.843 eliminó la prohibición de que los estudiantes y el personal no académico de instituciones de educación superior participaran en la gobernanza institucional.

Una propuesta que inicialmente formaba parte de la reforma más amplia, pero que desde entonces ha sido separada, especificaría más a fondo la composición de los consejos directivos de las universidades estatales. Anteriormente, los sectores externos han tenido un rol pequeño en la gobernanza institucional. Esta nueva propuesta cambia eso. El Consejo Directivo tendrían nueve miembros: el rector como presidente del Consejo, dos representantes de los académicos elegidos de la misma forma que se elija al rector, dos representantes del órgano colegiado y cuatro personas designadas por el Presidente de la República. Los períodos de los miembros serían de cuatro años, excepto los representantes del órgano colegiado cuyos períodos serían solo de dos años renovables solo una vez, mientras que los rectores podrían también ser elegidos por dos períodos consecutivos como máximo. Las universidades también tendrían que establecer un órgano colegiado, aparte del consejo directivo, centrado en avanzar en el plan de desarrollo de la universidad, particularmente en términos de estudios académicos. Este órgano colegiado sería elegido y estaría compuesto de dos tercios de académicos, aunque también incluiría representantes de todos los

estamentos de la universidad. Los consejos directivos han sido responsables de aprobar los programas y planes de estudio y las certificaciones académicas en Chile. Esto ha sido identificado como un problema porque ha puesto a estos órganos en conflicto con sus instituciones en términos de autonomía, decisiones colegiadas y libertad académica (Rock y Rojas, 2012).

Licenciamiento institucional y acreditación

Uno de los instrumentos clave para dirigir la educación superior en Chile es el licenciamiento institucional y la acreditación. Desafortunadamente, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se ha visto obstaculizado por las debilidades presentadas cuando el proyecto original de la ley de implementación fue aprobado por el Congreso en 2006 (OCDE, 2013). El mensaje principal de la Revisión del Aseguramiento de la Calidad de la OCDE de 2013 fue que el SINACES necesitaba una revisión exhaustiva.

El caso de la Universidad del Mar ha sido emblemático por su insuficiente transparencia y por sus conflictos de interés en la acreditación institucional (Unidad de Coordinación de Cierre y Reubicación UDM, enero de 2016) (ver Cuadro 4.1). Otras universidades privadas o su personal también están involucrados actualmente en investigaciones penales relacionadas con procesos de acreditación. Otro desafío es que los estándares de acreditación no se han adaptado suficientemente a la diversidad de instituciones y programas de Chile. La necesidad de abordar las particularidades de la formación profesional en los IP y CFT es discutida con mayor detalle en el Capítulo 5.

En diciembre de 2014, Chile aprobó la Ley 20.800, que establece los procesos de cierre de instituciones de educación superior. Esta ley respondió a la experiencia del Gobierno con el retiro del licenciamiento de la Universidad del Mar. De acuerdo con la Ley 20.800, el objetivo del administrador provisional de cierre es "resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios y el buen uso de todos los recursos de la institución de educación superior" (Artículo 1). De acuerdo con esta ley, el Ministerio de Educación estará autorizado para investigar a aquellas instituciones de educación superior en peligro de: "a) incumplimiento de sus compromisos financieros, administrativos o laborales; b) incumplimiento de los compromisos académicos asumidos con sus estudiantes; c) infracción grave de sus estatutos o escritura social, según corresponda" (Artículo 3, Párrafo 2).

El paquete de reformas de educación superior de 2016 y sus posteriores revisiones proponen múltiples pasos para fortalecer el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Chile, conforme con su objetivo de garantizar la calidad de la educación y mantener la confianza pública. Muchos elementos de la reforma se alinean con las recomendaciones de la Revisión del Aseguramiento de la Calidad de la OCDE de 2013.

La acreditación pasaría a ser obligatoria para todas las instituciones de educación superior, incluidos los IP y CFT. Se revocaría el licenciamiento a aquellas instituciones no acreditadas por sobre los 16 meses, forzándolas así a cerrar. Además, antes de los 16 meses de límite, estas instituciones no estarían autorizadas a matricular a nuevos estudiantes ni a recibir fondos públicos, incluidos los fondos indirectos recibidos en forma de ayuda financiera para sus estudiantes. De acuerdo con la reforma, algunos programas de grado (carreras) de universidades acreditadas también requerirían acreditación y una autorización inicial de la CNA para solicitarla. Estos programas de grado incluyen los programas de doctorado y los títulos profesionales de médicos cirujanos y de pedagogía de educación obligatoria y parvularia (incluidas la educación especial y la educación técnico-profesional).

Las instituciones podrían estar acreditadas en tres niveles diferentes, dependiendo de su desempeño. También podrían obtener una acreditación provisional si solo cumplen tres cuartas partes de los requerimientos correspondientes al nivel de acreditación más bajo. Las acreditaciones completas tendrán una duración de siete años, mientras que las acreditaciones provisionales tendrán una duración de tres años. Las instituciones no podrán obtener acreditaciones provisionales consecutivas o tres acreditaciones provisionales en un período de 24 años. Las instituciones con niveles más bajos de acreditación enfrentarían nuevas restricciones en sus actividades. Mientras las instituciones con mayor acreditación solo necesitarían informar al Gobierno sobre nuevos programas o sedes, aquellas

con niveles de acreditación más bajo requerirán del permiso del Gobierno para expandir sus programas, abrir nuevas sedes o incrementar el número de cupos en sus carreras.

Por último, la reforma de la educación superior de Chile contempla estándares y criterios de acreditación más estrictos mediante la colaboración de distintos organismos de aseguramiento de la calidad en consulta con instituciones de educación superior. Estos estándares y criterios debiesen incluir elementos relacionados con el servicio a partir del 2025 y la producción del conocimiento, el trabajo creativo y la innovación a partir del 2035-2040 (MINEDUC, 2017b).

Financiamiento del sistema

Un financiamiento adecuado y sustentable es un complemento esencial para la dirección efectiva del sistema.

Financiamiento condicionado de la educación superior para 2015

Volviendo atrás, desde 1990 y en particular desde el año 2008, en Chile se ha observado una tendencia continua a condicionar el financiamiento público directo de las instituciones de educación superior al hacer que los fondos sean competitivos o estén vinculados con actividades específicas. En 2015, los fondos condicionados representaron el 41,6% de todos los fondos directos del Gobierno para las instituciones de educación superior, en comparación con el 30% en 2004. El programa MECESUP, en particular, incluye acuerdos de desempeño, que requieren planes de mejora institucional y mejorar la rendición de cuentas y transparencia (OCDE/Banco Mundial, 2010).

Sin embargo, el hecho de que el sistema de educación superior de Chile sea financiado en gran medida a través de recursos privados ha limitado la capacidad del Gobierno y sus actores asociados de utilizar el financiamiento condicionado para dirigir el sistema. Los fondos condicionados constituyen una modesta proporción de los ingresos totales para las universidades asociadas al CRUCH, una vez que se considera la matrícula y el Aporte Fiscal Directo (AFD). Los fondos condicionados son incluso menos significativos para otras instituciones privadas, aunque prácticamente todos los fondos públicos directos que reciben son condicionados. Por supuesto, gran parte del financiamiento público que reciben estas instituciones es indirecto, a través de becas y préstamos estudiantiles, pero los organismos de acreditación institucional imponen pocas condiciones a estos flujos de financiamiento (los estudiantes, por supuesto, tienen condiciones en cuanto a ingreso y desempeño académico, pero esto solo influye en el comportamiento institucional de manera limitada). El Gobierno chileno no ha impuesto ninguna política para vincular la graduación estudiantil a obligaciones financieras institucionales bajo el CAE (OCDE/Banco Mundial, 2010).

Los mecanismos de dirección que no estén cuidadosamente diseñados pueden introducir incentivos perversos. El AFI, por ejemplo, parece haber establecido un incentivo contra el reclutamiento de estudiantes desfavorecidos a través de su apoyo a estudiantes basado solo en su desempeño en la PSU (OCDE, 2013).

El caso de la Universidad del Mar destaca el desafío de imponer condiciones que pueden implicar impactos académicos y financieros significativos en las instituciones y sus estudiantes. Las instituciones pueden correr el riesgo de volverse “demasiado grandes para fallar” cuando los controles y equilibrios no se implementan a tiempo.

Reformas en los fondos para la docencia desde el año 2015

Cambios significativos al sistema de financiamiento fueron presentados por la Ley de Reforma a la Educación Superior 2016, las cuales giran, en gran medida, alrededor del programa de educación gratuita (la Gratuidad). Estos cambios ampliarían considerablemente el financiamiento público condicionado para las instituciones de educación superior chilenas.

La Gratuidad fue lanzada antes del paquete más amplio de reformas. Bajo sus términos originales y reformas propuestas, una serie de requerimientos hacen de la Gratuidad un flujo de financiamiento

institucional condicionado que es relevante para la dirección. Bajo la Ley de Reforma de la Educación Superior, las instituciones tendrían que aplicar las siguientes políticas relacionadas con el acceso para poder optar al programa:

- Participar en el recién creado Sistema Común de Acceso a las Instituciones de Educación Superior (SCAIES), que contará con dos comités directivos, uno para universidades y otro para IP y CFT.
- Aplicar políticas de acceso equitativo, aprobadas por la Subsecretaría de Educación Superior.
- Crear programas para apoyar la retención entre los estudiantes vulnerables, de modo que por lo menos el 20% de la matrícula total de la educación superior esté compuesto por estudiantes pertenecientes a los cuatro deciles de menores ingresos del país.
- Lograr la acreditación institucional de aseguramiento de la calidad por lo menos durante cuatro años.

El programa estableció, para las instituciones participantes, un límite de 2,7% de crecimiento de las admisiones de cupos financiados durante el primer año. Sin embargo, la reforma del 2016 de educación superior también propuso ajustar este límite en función del nivel de acreditación institucional, el tipo de institución y la cobertura regional de educación superior[2]. Las medidas posteriores permiten un crecimiento por sobre el 2,7% vinculado al programa PACE u otros acuerdos de desarrollo estratégico y regional entre MINEDUC y las instituciones (MINEDUC, 2017c; MINEDUC, 2017b).

El financiamiento a través de la Gratuidad es entregado a las instituciones en función, primeramente, de los aranceles de matrícula recientemente regulados y establecidos a nivel nacional por el MINEDUC, que fija estos aranceles en respuesta a las recomendaciones de una comisión de expertos. Estos aranceles debiesen tener en cuenta todos los costos de recursos materiales y humanos de las instituciones, y los costos indirectos, como la inversión anual en infraestructura. Los cálculos de costos deben ser actualizados anualmente en función del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y cada cinco años a partir de una revisión más profunda (MINEDUC, 2017b). De acuerdo a las normas vigentes, las instituciones están autorizadas para cobrar a los estudiantes no subsidiados el 120% del arancel regulado a quienes se encuentran en los siete deciles de menores ingresos y el 160% del arancel regulado para quienes pertenecen a los deciles ocho y nueve. Los aranceles no están regulados para aquellos estudiantes que se encuentran en el decil de mayores ingresos o para estudiantes internacionales. En caso de que estos límites máximos no sean efectivos (es decir, si superan el arancel real), las instituciones no podrán aumentar su arancel más que la variación del IPC más el 2%. Estos límites máximos tuvieron un efecto inmediato en algunas prestigiosas instituciones privadas que cobraron aranceles más elevados antes de entrar en el programa de Gratuidad (De Gayardon y Bernusconi, 2016). Finalmente, la matrícula es la determinante dinámica clave de los recursos financieros puestos a disposición de las instituciones que participan en la Gratuidad. Otras formas de financiamiento público podrían presentar una condicionalidad dinámica basada en diferentes medidas de desempeño, como los grados otorgados o los resultados de empleo de los graduados.

Chile está proponiendo financiar parte de la Gratuidad a través de la redistribución de fuentes de financiamiento previo. El AFI está siendo eliminado. La reforma inicialmente reducía también el AFD, pero esta decisión fue revertida posteriormente. La propuesta actual mantendría el AFD (MINEDUC, 2017b). La reforma original también introducía nuevos fondos para que las instituciones estatales pudieran cumplir el papel que se les había encomendado en la Ley de Reforma (con condiciones puestas en la implementación de las medidas de gobernanza institucional de la reforma). Están pendientes más detalles sobre las revisiones de estas medidas.

[2] Las instituciones también fueron autorizadas a incrementar la matrícula más allá de este límite, cuando tenían planes previos y 28 sedes lo hicieron. El crecimiento alcanzó un 30,1% en la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez (privada), un 27,5% en la Universidad Autónoma (privada), un 27,1% en la Universidad de Atacama (estatal) y un 20,7% en la Universidad Católica del Maule (G9).

El Gobierno se propone mantener sus programas de asistencia financiera adicionalmente a la Gratuidad, con diversas condiciones pertinentes para las instituciones. Los estudiantes a partir del séptimo decil de menores ingresos podrían optar a becas si sus instituciones cumplen con los siguientes requisitos: acreditación del aseguramiento de la calidad, participación en el Sistema Común de Acceso y condición de institución sin fines de lucro. Los estudiantes podrían seguir optando a créditos para asistir a todas las instituciones de educación superior hasta el noveno decil, incluso en las instituciones que no cumplan con los requisitos para que sus estudiantes reciban becas.

Las reformas implementadas o propuestas desde 2015 también condicionarían el financiamiento al requisito de ser una entidad sin fines de lucro. Este requisito está basado en la idea de que el comportamiento lucrativo distorsiona la misión académica de una institución. Sin embargo, algunas universidades privadas claramente continúan obteniendo beneficios económicos de sus actividades, aunque es ilegal que lucren. En 2009, la OCDE argumentó que las restricciones al lucro pueden estar llevando a las instituciones a comportarse de manera menos transparente, con consecuencias potencialmente significativas (OCDE/Banco Mundial, 2009).

Financiamiento para la investigación

Un reciente informe de la OCDE (OCDE, 2016b) destaca varios desafíos planteados por el sistema chileno de financiamiento para la investigación. El funcionamiento del sistema es excesivamente complejo y cuenta con un gran número de diferentes programas de financiamiento, a pesar del hecho de que hay muy poca evaluación sobre el impacto de la investigación.

La concentración del financiamiento y del desempeño de la investigación en un reducido conjunto de centros de investigación probablemente ha contribuido al buen desempeño de la investigación de Chile en relación con sus pares regionales. Esta es una estrategia racional, dada la relativamente baja inversión de Chile en investigación, como se indica en el Capítulo 1. El programa regional CONICYT, que procura distribuir de mejor manera las actividades de investigación mediante el apoyo a programas fuera de los centros metropolitanos, tiene un desempeño sistemáticamente bajo. Esto se debe probablemente al hecho de que los centros regionales no están posicionados al lado de las universidades fuertes en investigación (OCDE, 2016a).

El financiamiento del centro de investigación CONICYT utiliza términos de financiamiento de cinco años. Los centros de investigación pueden renovar este financiamiento por otros cinco años, pero deben postular a un programa diferente una vez transcurridos los diez años. Si bien está en concordancia con la práctica internacional, para Chile esta fecha de caducidad de diez años dificulta la contratación y retención de buenos investigadores en los centros regionales.

El programa de reforma de Chile también propuso inicialmente nuevos fondos para la investigación para instituciones ligadas a la participación en la Gratuidad y a mediciones de desempeño. Este fondo para la investigación fue financiado a través de la reasignación de fondos provenientes del AFD. Posteriormente, el MINEDUC se retractó de esta idea, pero prometió mantener el AFD y abandonó su propuesta de una nueva fuente de financiamiento a la investigación. En la última propuesta, los costos de investigación deberán incluirse en los cálculos para determinar la base de los valores del arancel de matrícula, al menos de manera temporal. Esto, a su vez, ayudará a determinar la cantidad de fondos públicos necesarios para apoyar la Gratuidad. Los detalles no están claros; sin embargo, aparentemente esta medida no vincularía directamente este financiamiento a la investigación con el desempeño institucional.

Transparencia

La información es crucial para comunicar el proceso de toma de decisiones del Gobierno y otros agentes de dirección del sistema, así como las decisiones de otras instituciones, estudiantes, padres y empleadores. Los estudiantes de enseñanza media en particular carecen de información confiable sobre la calidad y la pertinencia de los cursos. A estos estudiantes también está dirigida una cantidad considerable de publicidad que, en muchos casos, puede ser engañosa. La reforma de la educación superior de 2016 establecería nuevos requisitos para informar transparentemente respecto del aseguramiento de la calidad, los procesos de admisión y otros elementos del sistema.

Tres iniciativas apuntan especialmente a fortalecer la transparencia del sistema, cada una de las cuales está en manos de la Subsecretaría.

La primera iniciativa apuntaría a fortalecer el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SIES). La reforma se centra especialmente en el fortalecimiento de la recopilación, la validación, la actualización y la difusión regular de la información provista por las instituciones y otros actores para informar a la política pública, a la gestión institucional y a la sociedad. Esto incluye información sobre matrícula, dotación de profesionales, recursos e infraestructura. También incluye información sobre condición jurídica, socios y directivos de las instituciones, así como detalles sobre la propiedad institucional y financiamiento, incluidos los estados financieros auditados.

El SCAIES es la segunda iniciativa de transparencia. Su objetivo es proporcionar a los estudiantes información más detallada sobre programas y procesos de admisión, guiados por principios que respeten la decisión de los estudiantes, la autonomía institucional y la diversidad de ofertas de programas. La participación sería obligatoria para las instituciones que reciben fondos públicos y voluntaria para otras instituciones. El SCAIES está acompañado de grandes expectativas sobre procesos de admisión transparentes y objetivos en todas las instituciones.

La última iniciativa es el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), que lleva un largo tiempo en discusión. El MNC buscaría crear un sistema común de grados, títulos, diplomas y otras certificaciones. El objetivo sería otorgar mayor transparencia y coherencia a los perfiles de graduados para que puedan ser comprendidos por empleadores y otras instituciones educativas. Como se propone actualmente, el MNC estaría bajo la supervisión de la Subsecretaría de Educación Superior.

Evidencia internacional

En los últimos años, muchas jurisdicciones educacionales de todo el mundo han adoptado nuevos marcos jurídicos y otras reformas significativas en materia de gobernanza. De acuerdo a la OCDE (2008a), "la tendencia ha sido una reducción del control estatal directo de la educación terciaria en la mayoría de los países de la OCDE, una menor participación en el funcionamiento cotidiano de las instituciones de educación terciaria y la introducción de nuevas formas de supervisión e influencia a través de mecanismos de rendición de cuentas". Muchos países europeos han otorgado estatutos jurídicos independientes a sus instituciones de educación superior, especialmente a las universidades. En concordancia con estos cambios, dichos países han adoptado importantes políticas para mejorar la gobernanza y gestión institucional, el licenciamiento y acreditación institucional, el financiamiento del sistema y la transparencia.

Gobernanza y gestión institucional

Un efecto adicional de la masificación de la educación superior es que las instituciones se han vuelto más grandes. Tienen muchos miles de estudiantes, personal y cuerpo académico, amplias y costosas instalaciones, y vastos presupuestos provenientes de fuentes de financiamiento altamente diversificadas. Estas organizaciones complejas requieren la gestión profesional de personas altamente calificadas que operen dentro de estructuras organizativas eficaces.

La OCDE (2008a) observa los siguientes principales efectos, derivados de esta mayor complejidad institucional y de la mayor autonomía de los sistemas de educación superior:

1. Fortalecimiento del poder de las autoridades ejecutivas al interior de las instituciones, designadas cada vez más por sus cualidades de liderazgo y gestión, además de las habilidades tradicionales de liderazgo académico.
2. Pérdida concomitante de poder e influencia de los órganos colegiados existentes.
3. Aumento de la participación de personas externas a la institución en los órganos de Gobierno, lo que ha fortalecido el liderazgo de las instituciones de educación superior.

Los países europeos han hecho especiales esfuerzos para resolver el equilibrio (*trade-off)* entre la gestión colegiada y la gestión gerencial a nivel universitario, sin sacrificar la primera. En un informe sobre el tema presentado al Gobierno sueco (Bremer, 2015), se argumenta que la toma de decisiones colegiadas es un "componente fundamental de la gestión de las universidades". En este informe también se recomendaba a Suecia fortalecer y clarificar los roles tanto de la dirección académica colegiada como de la gestión ejecutiva (rector, decanos, jefes de departamentos y más) y evitar sacrificar una por sobre otra. En sistemas de educación superior menos desarrollados, como el chileno, la dificultad más seria es que estas administraciones a menudo no son profesionales ni están empoderadas.

A pesar de sus desafíos, a menudo similares, los sistemas de educación superior en todo el mundo tienen muchas estructuras de gobernanza y gestión diferentes. Sin embargo, son de mayor interés los mecanismos que usan para establecer, mantener o reforzar la eficacia de aquellas estructuras.

Fortalecimiento de las estructuras de gobernanza

Una herramienta que los Gobiernos pueden utilizar para dar forma al gobierno institucional son los códigos de gobernanza. En **Escocia** (Reino Unido) por ejemplo, el Código Escocés de Gobernanza de la Educación Superior (*Scottish Code of Higher Education Governance*) ofrece un conjunto de principios fundamentales basados en directrices y ejemplos de buenas prácticas para orientar a las instituciones. Las instituciones escocesas deben "cumplir o explicar" su adhesión o no adhesión a este código. Los principios incluyen: autonomía institucional, rendición de cuentas y eficiencia financiera, participación activa de las partes interesadas, protección frente a potenciales conflictos de interés, mantención y observación de estatutos claros de autoridad y responsabilidad en toda la institución, y vinculación de dicha autoridad y responsabilidad con la rendición de cuentas de los interesados directos internos y externos. El órgano rector de una institución de educación superior de Escocia determina su dirección estratégica general y establece los valores institucionales, mientras que el equipo de dirección superior es responsable de la gestión operativa de la institución (OCDE, 2016d). Evitar un conjunto de normas prescriptivas es el modo en que dicho código ha intentado reflejar la diversidad de instituciones de educación superior en Escocia (Reino Unido) en términos de instrumentos de gobierno, tradiciones y misiones estratégicas.

Irlanda ha desarrollado un código de gobernanza similar a través de una asociación entre el Gobierno nacional y las instituciones de educación superior. El código describe los procedimientos y controles apropiados bajo la forma de principios y buenas prácticas que se actualizan periódicamente. Estos, nuevamente, no pretenden ser prescriptivos, sino servir como punto de referencia para que cada institución los interprete de acuerdo con sus circunstancias y estructuras particulares (OCDE, 2016d).

Países Bajos ofrece otro interesante estudio de caso para abordar la gobernanza institucional. El país cuenta con un sistema de educación superior binario, que incluye a las Universidades de Ciencias Aplicadas (*Hoger Beroeps Onderwijs*, HBO), aproximadamente equivalentes a los IP y CFT de Chile, y las universidades de investigación (OCDE, 2008a). Ambos tipos de instituciones son autónomas, públicas y dependen principalmente del financiamiento del Gobierno, aunque también cobran matrícula. La gobernanza institucional está determinada por requisitos legales y por un código de gobernanza (VSNU, 2013). Cada institución debe tener un Consejo Ejecutivo y un Consejo Directivo. El Consejo Ejecutivo es responsable de la gestión y tiene tres miembros, incluido el rector. El Consejo Directivo supervisa y aconseja al Consejo Ejecutivo mediante: la designación de los miembros del consejo ejecutivo; la aprobación de regulaciones de gobernanza y gestión; y la aprobación del presupuesto, de los informes anuales y financieros, y del plan institucional; entre otros aspectos. El Consejo Directivo puede incluir entre tres a cinco miembros que no deben tener un interés directo en la universidad. No deben recibir remuneración económica personal de la universidad o de otra entidad corporativa asociada, que no sea la del rol en el Consejo Directivo aunque se los nombre miembros por designación del consejo universitario o del consejo del personal. Los nombramientos son efectuados por el Ministerio de Educación, quien debe considerar el equilibrio de género "tanto [...] como sea posible" (VSNU, 2013). Este modelo podría ser particularmente relevante para los IP y CFT de Chile, puesto que hace que las instituciones sean particularmente receptivas a la orientación externa y la participación de los interesados (De Boer y File, 2008).

Finlandia ha otorgado a sus universidades mucha más autonomía en los últimos años y ha ajustado la gobernanza institucional a un modelo más de gestión, manteniendo al mismo tiempo más elementos de gobernanza colegiada que muchos países de habla inglesa (Ahola et al., 2014). El Gobierno ha separado las universidades del Estado y les ha permitido convertirse en entidades jurídicas autónomas o fundaciones. Al mismo tiempo, estas universidades siguen contando con financiamiento público. Finlandia está actualmente replicando este proceso con sus instituciones politécnicas. El Consejo de Gobierno es el órgano supremo de decisión que actualmente elige y puede destituir al rector, reemplazando las elecciones colegiadas. Los consejos tienen como requisito que un 40% de sus miembros sean externos a la institución. Sin embargo, los representantes colegiados siguen constituyendo la mayoría en los consejos de gobierno, en la medida que hasta el 60% de los miembros pueden ser elegidos como representantes por el personal docente y de investigación, otros miembros del personal y estudiantes (los representantes de ninguno de estos tres grupos pueden constituir más de la mitad del número total del consejo). Las instituciones también tienen cuerpos colegiados (*collegium*), los que determinan el número de miembros del consejo y los períodos de mandato. El cuerpo colegiado también elige los miembros externos del consejo, designa los auditores de la universidad y confirma los estados financieros y el informe anual.

Desarrollo del liderazgo

Muchos países también están llevando a cabo iniciativas para fortalecer el liderazgo institucional.

En **Reino Unido**, los financiadores han entregado apoyo a la instalación y operación de la Fundación de Liderazgo para la Educación Superior (*Leadership Foundation for Higher Education,* LFHE), cuya misión es “servir, impulsar y catalizar el mejor liderazgo posible, la gobernanza y la gestión en la educación superior”. Esta fundación desarrolla un conjunto de programas diferentes para apoyar a los líderes ejecutivos y gestores, como también a los miembros de los órganos de gobierno (LFHE, 2016).

El Departamento de Educación y Competencias de **Irlanda** ha creado un Foro Nacional para el Mejoramiento de la Enseñanza y el Aprendizaje (*National Forum for the Enhancement of Teaching and Learning*). Su mandato consiste en colaborar con directivos, administradores, docentes y estudiantes para movilizar la experiencia y los aportes de todo el sector de educación superior con el fin de expandir y dar forma a las buenas prácticas en todos los institutos de educación superior del país. Una de las prioridades del foro ha sido desarrollar una hoja de ruta para construir capacidad digital, proporcionando apoyo en esta importante área a los líderes de todo el sistema de educación superior. Esta hoja de ruta también tiene por objeto mejorar la eficacia del sistema de educación superior, especialmente en términos de enseñanza y aprendizaje (T&L, 2016).

Licenciamiento institucional y acreditación

Países Bajos ofrece un ejemplo de efectivo licenciamiento institucional y acreditación. La Organización de Acreditación de los Países Bajos y Flandes (NVAO) otorga el licenciamiento a nuevas instituciones privadas holandesas para que puedan ofrecer programas acreditados de más de un año de duración y para que sus estudiantes puedan optar a la ayuda financiera estudiantil (NVAO, 2016). Para ser acreditadas, las instituciones deben solicitar una acreditación inicial extensa en la NVAO basada en la calidad de sus programas. Las instituciones también deben solicitar, a la Inspectoría de Educación de los Países Bajos, una recomendación basada en la calidad y la continuidad (incluyendo el cumplimiento de requisitos legales). Por último, estas instituciones reciben una resolución positiva del Ministro de Educación, Cultura y Ciencia en caso de aprobación. Los plazos iniciales y subsiguientes de acreditación pueden durar hasta seis años, aunque la NVAO puede extender una resolución positiva “con condiciones” de hasta dos años y aplicarla de la misma forma tanto a proveedores públicos como privados. Los postulantes deben pagar por las solicitudes de acreditación y completarlas en un plazo de seis meses. El proceso de revisión institucional de la NVAO se describe con mayor detalle más adelante en este capítulo.

Financiamiento del sistema

El financiamiento condicionado a propósitos específicos o basados en ciertos resultados es ahora un mecanismo de dirección de la educación superior clave para los gobiernos. Es una consecuencia natural de los sistemas masivos actuales que los financiadores soliciten objetivos específicos y resultados objetivos para asegurar la rentabilidad.

La tensión entre la distribución equitativa de los fondos entre las instituciones y las exigencias de centrarse en la excelencia es inherente al financiamiento de la educación superior. Sin embargo, esto se ha vuelto especialmente significativo en términos de investigación (tanto para las becas de investigación fundamental como para los contratos de investigación con la industria y las entidades del sector público). Los días en que la mayor parte de la investigación se financiaba a través de fondos basales ya pasaron hace mucho; de hecho, solo existían en sistemas de educación superior e investigación más reducidos dedicados principalmente a la docencia. Las estructuras de incentivos recompensan crecientemente los resultados y el impacto de la investigación.

El financiamiento de educación superior en **Dinamarca** se basa en gran medida en el desempeño. Aproximadamente el 60% del financiamiento de las universidades y el 89% de los *colleges* universitarios (que ofrecen programas de grados profesionales orientados al primer ciclo) es proporcionado según el desempeño. Esto incluye todos los fondos destinados específicamente a la enseñanza y aprendizaje, y la mayoría de los fondos para la investigación. En cuanto a la enseñanza y aprendizaje, el "sistema de taxímetro" busca mejorar la finalización de los estudios y vincula el financiamiento a los resultados de las actividades académicas. Una manera clave de medir la actividad académica en Dinamarca es a través de los exámenes aprobados por los estudiantes. Además, se les otorga un bono a las instituciones si los estudiantes completan sus programas a tiempo. Hasta la fecha, el bono ha sido entregado como un monto fijo, del cual las instituciones pueden obtener fondos competitivos, pero en 2020 las instituciones comenzarán a perder dinero si los estudiantes no completan sus estudios a tiempo. Dinamarca ha abordado el riesgo de incentivos perversos a través de mecanismos de aseguramiento de la calidad que mantienen la responsabilidad interna y centran el liderazgo en el desempeño de los estudiantes en sus programas de estudio y en el desempeño de los graduados en el mercado laboral. En términos de financiamiento basal para la investigación, el Gobierno lo provee casi únicamente a las universidades. El 30% de este financiamiento está vinculado a medidas de desempeño, entre las que se incluyen: actividad de investigación pertinente a las actividades educativas, financiamiento de investigación externa, indicadores bibliométricos de investigación y porcentaje de doctorados otorgados. Dinamarca también financia la investigación mediante subvenciones competitivas. Los instrumentos para la medición de desempeño se han perfeccionado a lo largo del tiempo para mejorar la idoneidad (De Boer et al., 2015). De manera similar, **Irlanda** está trabajando para introducir un financiamiento por desempeño vinculado con el monitoreo del desempeño de acuerdo con su Estrategia Nacional para Educación Superior hacia el 2030 (Department for Education and Skills, 2011).

Muchas jurisdicciones educativas en todo el mundo están ahora usando acuerdos de desempeño entre el Gobierno y las distintas instituciones de educación superior para identificar metas. **Austria**, **Países Bajos** y **Escocia** (Reino Unido) usan tales acuerdos. Dichos acuerdos pueden tener varios objetivos, como alentar a las instituciones a posicionarse estratégicamente; mejorar el diálogo estratégico y el alineamiento entre el Gobierno y las instituciones; mejorar las actividades centrales de las instituciones; aumentar la eficiencia de las instituciones; e informar a los diseñadores de políticas y a la sociedad sobre el desempeño de la institución o del sistema. Los acuerdos están generalmente vinculados con las estrategias más amplias para el conjunto del sistema de educación superior y están respaldadas por instrumentos de financiamiento condicionado. En muchos casos, tienen un beneficio adicional para adaptar la dirección a las circunstancias particulares de cada institución. Las fórmulas de financiamiento pueden enfrentar dificultades con esto (De Boer et al., 2015).

Al monitorear el desempeño, la mayoría de los sistemas de rendición de cuentas dependen de la medición de indicadores de segundo orden, que dominan el pensamiento al interior de la Nueva Gestión Pública (Boulton y Lucas, 2008). Un desafío clave es que los resultados reales a menudo solo se logran a largo plazo y están influenciados por muchos factores que escapan al control de la institución o del titular individual de subvención. Las mediciones de desempeño usadas por jurisdicciones distintas a las de Dinamarca han incluido número de grados otorgados, proporción de estudiantes de grupos insuficientemente representados, duración de los estudios, productividad de la investigación, internacionalización, resultados de las encuestas a estudiantes e indicadores de empleabilidad (De Boer et al., 2015).

El financiamiento condicionado también puede orientarse hacia la reestructuración estratégica del sistema. El Consejo de Financiamiento de Escocia (*Scottish Funding Council*, SFC) es un organismo que provee liderazgo y rendición de cuentas del sistema en general en alineación con los Objetivos Estratégicos para **Escocia** (Reino Unido) y con el Marco Nacional de Desempeño de Escocia (*National Performance Framework*) (Gobierno de Escocia, 2011). El SFC se ha orientado al apoyo de las fusiones y otras colaboraciones institucionales que pueden dar lugar a fusiones cuando la evidencia indica que estas pueden alcanzar eficiencia en los costos y mejores resultados en educación e investigación (Joint Future Thinking Taskforce on Universities, 2008). **Finlandia** también ofreció un financiamiento considerable para incentivar y apoyar las fusiones de sus instituciones de educación superior (Valimaa, Aittola y Ursin, 2014).

Un estudio comparativo de los sistemas en el mundo indica además que, a menos que la política y la práctica lo fomenten explícitamente, es poco probable que las instituciones inviertan esfuerzos en la "tercera misión" de servicio y participación regional. En el 2007, la OCDE completó el trabajo de revisión de la participación regional de las instituciones de educación superior en varias jurisdicciones. El estudio de la OCDE destacó la importancia de financiar específicamente la participación regional. La OCDE también enfatizó en la necesidad de contar con instrumentos de gobernanza regional sólidos para apoyar las asociaciones, la inclusión de las instituciones de educación superior en las estrategias regionales y el seguimiento efectivo del impacto institucional en el desarrollo regional (OCDE, 2007).

Transparencia

La transparencia es un tema amplio. Esta incluye dimensiones académicas, financieras y administrativas, las cuales han sido abordadas de maneras muy diferentes en las distintas jurisdicciones.

El Proceso de Bolonia en **Europa** generó un sistema de grados fácilmente legible y comparable en 48 países (EHEA, 2017). Bajo un estándar común, los grados de bachiller (licenciatura) suelen durar tres años (cuatro como máximo), los grados de máster (magíster) duran dos años (uno como mínimo) y los de doctorado duran tres años. La mayoría de los países en Europa cumple actualmente con estos estándares. Los grados son ahora reconocidos y los créditos son transferibles entre los países participantes.

En 2008, la **Unión Europea** lideró el desarrollo del Marco Europeo de Cualificaciones (*European Qualifications Framework*, EQF), un marco de referencia para la traducción de las cualificaciones entre países y sistemas. Mientras que el Proceso de Bolonia cubría solo la educación superior, el EQF se aplica a todos los niveles de educación, con ocho niveles de referencia definidos en términos de resultados de aprendizaje. Sin embargo, existe una conexión directa entre el Marco de Bolonia (*Bologna Framework*) y el EQF en los niveles de educación superior. Los países deben crear sus propios marcos nacionales de cualificaciones (*National Qualifications Frameworks*, NQF) para alinearse con el EQF, y el número de NQF ha aumentado rápidamente en los últimos años. En 2016, 39 países cooperaban en el desarrollo del EQF y se establecieron 43 NQF. En abril de 2017, 32 NQF se vincularon totalmente al EQF y se espera que los países restantes completen sus referencias en 2017 y 2018. En 2015, 17 países habían alcanzado una fase completamente operativa (en comparación con solo siete en 2014), mientras que seis países ya estaban operativos, pero en una etapa inicial (CEDEFOP, 2016a).

Diferentes agencias han supervisado los NQF en países europeos. Esto se puede observar en Irlanda y Suecia, dos ejemplos de países con los NQF totalmente operativos (CEDEFOP, 2016a). **Irlanda** creó en 2001 una agencia (*The National Qualifications Authority of Ireland*, NQAI) con la tarea específica de desarrollar e implementar un nuevo NQF. Tras amplias consultas que abarcaron todos los sectores de la educación, el mercado laboral, organizaciones sindicales y actores sociales, Irlanda implementó su NQF en 2003, y las distintas instituciones adoptaron el nuevo marco con posterioridad. En 2006, Irlanda participó como país piloto en el proceso de certificación de compatibilidad de NQF con el Marco de Bolonia. Tras la introducción del EQF en 2008, Irlanda también completó el mapeo de su NQF al EQF en 2009. De acuerdo con un estudio (Elken, 2016), parece ser que este acercamiento internacional (europeo) incrementó la aceptación de la implementación del NQF por parte de instituciones irlandesas e incrementó el estatus del marco a nivel nacional. Para fortalecer aún más la gobernanza del NQF, Irlanda unificó sus agencias de aseguramiento de la calidad en diferentes sectores educativos, así como el NQAI en una nueva agencia llamada Calidad y Cualificaciones (*Quality and Qualifications Ireland*) en 2012. Este acercamiento apuntó a establecer el uso sistemático del marco de cualificaciones y a promover una mayor coordinación con el aseguramiento de la calidad (Coles, 2013).

En **Suecia**, el Marco Nacional de cualificaciones (*Swedish National Qualifications Framework*, SeQF) se encuentra en una fase inicial de funcionamiento, ya que fue adoptado formalmente en 2015. El Ministerio de Educación e Investigación tiene la responsabilidad general del SeQF y su referencia al EQF. La Agencia Nacional para la Educación Profesional Superior (*National Agency for Higher Vocational Education*) apoya el SeQF en la implementación de una formación técnico-profesional en el nivel de educación superior. Además, un consejo consultivo de 14 socios representantes de las partes interesadas apoya a la agencia nacional para que incluya o haga certificaciones informales similares a las formales. La particularidad del SeQF con respecto a otros marcos europeos es su foco desde el inicio (en 2009) en la inclusión de todos los tipos de cualificaciones otorgadas más allá de la educación pública, en particular las del sector de la educacional popular y de adultos, así como del mercado laboral. Una amplia gama de partes interesadas también han participado en el desarrollo del SeQF; actores tanto de la educación y capacitación como del mercado laboral (CEDEFOP, 2017a).

Los NQF europeos han ayudado a identificar las brechas en las certificaciones disponibles. También han proporcionado “una referencia para la revisión y renovación de cualificaciones y currículum” (CEDEFOP, 2017b). El EQF europeo se enfrenta a tres retos durante su aplicación. Ellos son: 1) mejores acuerdos de integración para validar aprendizajes formales e informales (que es fundamental para agregar valor a la progresión de la carrera, así como al aprendizaje permanente); 2) promover el uso de resultados del aprendizaje para el desarrollo y la revisión de estándares de cualificación, curriculares y de evaluación; 3) hacerlos más visibles para la comunidad en general y ampliar la participación de las partes interesadas (por ejemplo, educación y capacitación, así como el mercado laboral) (CEDEFOP, 2016a).

En términos de transparencia financiera, en **Finlandia** la legislación general de contabilidad pública exige que las instituciones de educación superior publiquen sus estados financieros anuales. La legislación finlandesa también dispone que los institutos de educación superior publiquen la información solicitada por el Ministerio de Educación y Cultura con fines de evaluación, desarrollo y estadísticas, monitoreo y dirección. La información acerca del desempeño y las finanzas debe ser adecuada para la evaluación frente a las metas establecidas.

▪ Cuerpo de la recomendación

Chile debe desarrollar la estructura de dirección para perseguir con éxito una visión del sistema de educación superior. Dicha estructura de dirección debe alcanzar la rendición de cuentas y la autonomía institucional, y ser lo suficientemente flexible para administrar las diversas instituciones de educación superior de Chile.

4.2.1 *Fortalecer a los agentes de dirección de Chile.*

Los recientes cambios propuestos a los agentes directivos de Chile son pasos en la dirección correcta. La OCDE respalda la creación de una Superintendencia de Educación Superior para monitorear de mejor forma el cumplimiento institucional tanto de las condiciones de licenciamiento, como de los requerimientos financieros, legales, de información y de presentación de informes. Este respaldo se alinea con las recomendaciones de la revisión anterior de la OCDE (OCDE, 2013). La creación de la nueva Subsecretaría con una mayor autoridad legal promete también respaldar las mejoras en el sistema. Del mismo modo, la Subsecretaría podrá beneficiar de mejor forma al sistema si mejora las competencias profesionales de los encargados de formular las políticas gubernamentales o si genera peso político al interior del Gobierno. Los nuevos CFT estatales también tienen un potencial considerable para ayudar a conducir las mejoras en la educación técnica.

El nuevo Ministerio de Ciencias y Tecnología junto con la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) debieran contribuir al fortalecimiento de la investigación e innovación chilena, colaborando con otros actores del sistema como apoyo a una Estrategia Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación bien concebida. Es fundamental establecer una clara distinción entre las responsabilidades de cada entidad, con el nuevo Ministerio dedicado, con sus mejores capacidades, a la planificación estratégica y al desarrollo de políticas y la ANID enfocada en la entrega efectiva de financiamiento competitivo de investigación. Una vez que el Ministerio esté establecido, el Gobierno chileno deberá emprender una revisión del financiamiento a la investigación y de las políticas que afectan a las instituciones de educación superior bajo este nuevo Ministerio y el MINEDUC para asegurar su alineación y mejorar la transparencia.

Los organismos de acreditación siguen siendo motivo de preocupación. La Revisión del Aseguramiento de la Calidad de la OCDE en 2013 recomendaba pasos para abordar conflictos de interés y advertía el insuficiente monitoreo y evaluación de las agencias de acreditación independientes de Chile, sugiriendo además mejorar los instrumentos de acreditación para los CFT y los IP. La actual propuesta de reforma eliminaría estos organismos de acreditación independientes. El Gobierno chileno necesitará asegurar un claro reemplazo para fortalecer la revisión y la acreditación de los programas, ya sea esta la CNA u otra agencia.

Sin embargo, el desafío fundamental respecto de las agencias de dirección de Chile no es tanto qué instituciones están a cargo y con qué responsabilidades, sino el cumplimiento efectivo de su mandato. Los organismos anteriores podrían haber generado un sistema con un desempeño considerablemente mejor a partir de una mejor implementación.

El Gobierno chileno debiera coordinar y armonizar de una mejor forma las políticas y actividades de las diferentes partes de su sistema de educación superior. Es de suma importancia que las diversas instituciones no actúen exclusivamente de forma aislada, sino que desarrollen actividades complementarias y colaborativas cuando sea apropiado. Dos procesos importantes que deberán armonizarse son los de licenciamiento y de acreditación de instituciones por el CNED y la CNA. Este punto fue un foco principal de la revisión de la OCDE en 2013 (OCDE, 2013).

Chile también puede crear un cuerpo representativo para todas las instituciones de educación superior, incluyendo no solo a los actuales miembros del CRUCH, sino también a otras universidades privadas, a los IP y los CFT. Esto permitiría que los debates sobre la gobernanza involucraran al sistema completo de manera efectiva, siguiendo el modelo de la Conferencia de Rectores de Alemania. Pueden organizarse grupos más reducidos de instituciones dentro de un cuerpo representativo más amplio que estas elijan, o pueden organizarse de acuerdo a misiones compartidas, como con la red de instituciones estatales de educación superior.

4.2.2 *Fortalecer la gobernanza y gestión institucional.*

Muchos de los cambios propuestos para la gobernanza de las universidades estatales representarían pasos positivos hacia un fortalecimiento del Gobierno institucional de la educación superior en Chile. La creación de nuevos órganos académicos separados de los consejos directivos de las instituciones también mejoraría la gobernanza institucional. En términos de instituciones privadas que no son parte del CRUCH, el Gobierno chileno debiera considerar el desarrollo de códigos de gobernanza como los que se utilizan en Escocia (Reino Unido) e Irlanda para ayudar a crear un marco rector y desarrollar normativas.

En todo tipo de instituciones, la inclusión de miembros externos en los consejos directivos es crucial. Esto se basa en el principio rector fundamental de que los órganos de Gobierno incorporan y respetan el contexto dentro del cual están trabajando. Para las universidades de investigación de alto nivel, esto podría implicar la inclusión de un experto internacional en los consejos de las universidades. En el contexto de todos los IP y CFT, esto podría significar la inclusión en dichos consejos de personas de empresas locales u otras partes interesadas de la comunidad. El Gobierno chileno haría bien en permitir que las instituciones implementen diferentes estrategias para identificar y seleccionar los miembros externos del consejo en coherencia con este principio de inclusión. El Gobierno también debiera asegurarse durante este proceso de tener en cuenta las tradiciones específicas y otras características de las diferentes instituciones. Dichos pasos fueron recomendados en la revisión de la OCDE/Banco Mundial en 2009 para ayudar a garantizar que las instituciones persigan objetivos públicos.

El Gobierno chileno también debiera priorizar el desarrollo de una administración profesional a lo largo de todo el sistema de educación superior, incorporando reclutamiento, contratación e incentivos alineados con los objetivos directivos para asegurar que las positivas reformas que se persiguen sean efectivamente implementadas. Esto requiere en parte que el Gobierno comience a crear carreras funcionarias independientes del proceso político para poner un mayor énfasis en la experticia y la experiencia, lo cual puede ser utilizado por el sistema independientemente del grupo político que esté en el poder en un momento determinado. Mientras tanto al interior de las instituciones de educación superior, los líderes académicos, como los rectores, pueden seguir siendo elegidos por períodos limitados, pero deben contar con el apoyo de un equipo de profesionales. Además, las instituciones debieran poder contratar personas ajenas de filas (OCDE/Banco Mundial, 2009). La creación de un instituto de liderazgo, como la Fundación de Liderazgo para la Educación Superior del Reino Unido (*UK Leadership Foundation for Higher Education*), que ayude a proporcionar desarrollo profesional, o de grupos de investigación en las universidades que puedan estudiar los desafíos de la administración y la gobernanza del sector, podría ayudar con la profesionalización. Finalmente, el Gobierno chileno debiera priorizar el desarrollo de sistemas de gestión profesional, recursos humanos, TICS y gestión financiera no solo en las instituciones, sino también en todas las agencias del sector (OCDE/Banco Mundial, 2010).

4.2.3 *Mejorar el licenciamiento y la acreditación de instituciones y programas.*

La Revisión de Aseguramiento de la Calidad de la OCDE en 2013 entregó importantes recomendaciones en relación con el licenciamiento y la acreditación institucional (OCDE, 2013). El conjunto de propuestas de acreditación institucional del paquete de reformas a la educación superior de 2016 refleja un enfoque considerablemente más cercano a esta visión.

La introducción de la acreditación obligatoria y su integración con el licenciamiento institucional refuerzan el control de las instituciones de una forma positiva. Además, la OCDE aconseja que el Gobierno chileno otorgue las licencias institucionales basadas en un plan de negocios institucional que defina el alcance y la escala de operaciones de la institución en el futuro. El Gobierno podría requerir que estos planes de negocio se alinearan con la visión general del sistema una vez que este se haya desarrollado.

El uso de múltiples niveles de acreditación con las dificultades asociadas al desarrollo institucional es apropiado para Chile, dado que la madurez administrativa y académica varía entre las instituciones. Los estrictos límites a la autonomía institucional para aquellas instituciones con una débil acreditación debieran contribuir a evitar una proliferación descoordinada de programas de baja calidad. Trataremos más adelante en este capítulo las mayores implicancias de un sistema de acreditación en varios niveles en la discusión sobre calidad.

En relación con el licenciamiento basado en el estatus de entidad sin fines de lucro, la OCDE continúa creyendo que la prestación de servicios con fines de lucro puede conciliarse con los objetivos públicos siempre que existan reglas claras de rendición de cuentas y que estas sean transparentes dentro del sistema de aseguramiento de la calidad y a nivel institucional (OCDE/ Banco Mundial, 2009). Asegurar que las instituciones cumplan con sus misiones académicas, respeten los requerimientos financieros y académicos fundamentales para el licenciamiento y la acreditación, y operen de manera transparente debiera ser más importante que si operan con o sin fines de lucro.

La dirección mediante la acreditación debiera extenderse más allá del área de acreditación institucional y a nivel de sedes. La ampliación del programa de acreditación no fue propuesto en la reforma de 2016, aunque otras modificaciones han adelantado la acreditación obligatoria para los programas de Pedagogía y de Doctorado. Estas modificaciones también han reforzado las consecuencias de la no acreditación en medicina. Aun así, a medida que se desarrolle la capacidad del sistema de aseguramiento de la calidad de Chile, el Gobierno chileno debiera expandir la acreditación obligatoria de programas de estudios a otras áreas, priorizando aquellos considerados como críticos para los resultados sociales y económicos de Chile (por ejemplo, Ingeniería). La aproximación de Chile a las profesiones de Medicina y Pedagogía podría proporcionar un modelo propio de crecimiento para este tipo de acreditaciones, aunque Chile también puede aprender de otros sistemas del mundo.

4.2.4 *Alinear el sistema de financiamiento con los objetivos estratégicos.*

Como argumentó la OCDE previamente en 2009, el propósito fundamental de la gobernanza del sistema en la educación terciaria es asegurar que los recursos públicos se destinen eficientemente en fines sociales. El creciente uso por parte del Gobierno chileno de las herramientas de financiamiento público para dirigir el sistema de educación superior es un desarrollo positivo. El Gobierno debiera seguir ampliando estratégicamente las condiciones que impone en el financiamiento del sistema de educación superior. Esto puede lograrse por medio de la incorporación de nuevas fuentes de financiamiento y condiciones de desempeño para el AFD (OCDE/Banco Mundial, 2009).

Las políticas de financiamiento condicionadas necesitan de un cuidadoso diseño. Es importante evitar la introducción de incentivos perversos en el sistema. Por este motivo, las actuales propuestas de reforma van bien encaminadas en su intención de eliminar el AFI. Estos esfuerzos son consistentes con las recomendaciones de la Revisión de la OCDE/Banco Mundial de 2009. También es importante salvaguardar una medida razonable de predictibilidad en el financiamiento institucional para apoyar la planificación estratégica. Finalmente, el Gobierno chileno necesita asegurar que las condiciones impuestas en el financiamiento no supriman indebidamente la diversidad de oferta disponible en la educación superior para los estudiantes chilenos.

A falta de una visión más coherente del sistema en este momento, es difícil evaluar el impacto estratégico de los recursos invertidos en la Gratuidad. Sin embargo, para ir avanzando, el Gobierno chileno debiera asegurarse de alinear la Gratuidad con sus metas estratégicas para el sistema, revisando periódicamente el enfoque del programa para determinar dónde los ajustes podrían apoyar de mejor manera el mejoramiento del sistema. Eventualmente, el Gobierno

chileno podría hacer bien en adecuar el mecanismo de entrega de financiamiento público a través de la Gratuidad. Más allá de incentivar la matrícula, ajustar este mecanismo ayudaría a asegurar que el programa recompense aún más procesos de aprendizaje equitativos, éxito académico, resultados del mercado laboral y otras contribuciones a las emergentes prioridades regionales o nacionales de desarrollo.

Es esencial que el Gobierno chileno proporcione financiamiento adecuado para investigación, ciencia y tecnología con el fin de cumplir sus objetivos en la educación superior. Para ello, debiera centrarse en el fortalecimiento de las universidades e institutos de investigación existentes, en lugar de desarrollar una mayor capacidad paralela de investigación. También debiera asegurar que una mayor parte del financiamiento, hasta un 50%, se entregue a universidades de investigación sobre una base de competitividad, en particular a través de la ANID, si esta es aprobada. La OCDE respalda, además, el conjunto de recomendaciones para fortalecer la innovación en investigación en Chile que se desprenden de la reciente revisión de la OCDE sobre los centros de investigación de Chile (OCDE, 2016b). Estas recomendaciones incluyen racionalizar o diferenciar los regímenes de financiamiento, diversificar los objetivos estratégicos de las fuentes de financiamiento, extender el período de financiamiento de los centros que cumplan con los criterios de excelencia y adoptar una visión más amplia de los vínculos entre los centros de investigación y las empresas. En la reciente revisión de la OCDE también se destacaron variadas propuestas de mejora en la evaluación de desempeño y la necesidad de que los organismos actúen sobre la base de las conclusiones de la evaluación.

Las recientes propuestas de reforma contemplan una mayor contribución de las instituciones de educación superior a las economías regionales y mayor sinergia entre ellas. Durante este proceso, debieran crearse incentivos a través del financiamiento de instituciones de educación superior para que participen en el desarrollo local y regional. Chile también debiera considerar introducir fuentes de financiamiento para apoyar colaboraciones y fusiones estratégicas entre instituciones de educación superior, siguiendo el ejemplo de Escocia (Reino Unido).

Al proporcionar fuentes directas de financiamiento a algunas instituciones de educación superior, el Gobierno chileno debiera continuar dirigiendo las actividades de estas y su desempeño, así como también las de otros proveedores competitivos que no estén recibiendo financiamiento directo. Por ejemplo, es de esperar que la Gratuidad ejerza una mayor presión sobre las instituciones que históricamente han matriculado estudiantes de bajos ingresos y que han fallado en proporcionar una educación de calidad, pues estos estudiantes tendrían ahora una opción real. Asimismo, el desarrollo de los nuevos CFT estatales podría desempeñar un papel significativo y positivo, especialmente dentro del subsistema de educación técnica superior.

El Gobierno chileno debiera aprovechar su experiencia en el MECESUP y la de muchos otros sistemas para desarrollar acuerdos de desempeño con instituciones individuales de educación superior que estén recibiendo fondos públicos (OCDE/Banco Mundial, 2010). Estos acuerdos de desempeño pueden fomentar la alineación y la colaboración estratégica entre el Gobierno y las instituciones. También puede permitir que los instrumentos de dirección y las condiciones de financiamiento se orienten hacia las circunstancias, los mandatos y las funciones singulares de las instituciones.

4.2.5 *Aumentar la transparencia.*

La recolección y difusión de información es fundamental para el funcionamiento exitoso del sistema de educación superior de Chile. Los nuevos SNIES, SCAIES y MNC representarían pasos positivos hacia una mayor transparencia en el sistema de educación superior. También ayudarían a los encargados de formular políticas, los directivos institucionales, los estudiantes y sus familias a tomar decisiones más informadas. El MNC en particular proveería a los estudiantes y empleadores de una mayor comprensión de lo que implican los diferentes programas de estudio. La OCDE respalda plenamente este proyecto, así como lo hizo en 2009 y 2013.

A medida que estos mecanismos se vayan desarrollando, la Subsecretaría de Educación Superior tendrá que pensar cuidadosamente cómo comunicar la información de manera efectiva a la comunidad. La promoción será esencial, especialmente en lo que se refiere a la difusión entre los estudiantes y sus familias. La comunicación efectiva es vital, dado el gran esfuerzo que las instituciones de educación superior dedican a dar forma a la comprensión tanto de estudiantes como de sus familias a través de la publicidad.

En términos de requisitos de contabilidad y transparencia para las instituciones, todas aquellas que reciban cualquier forma de apoyo o subvención fiscal debieran estar sujetas a los mismos requisitos del Gobierno sobre el uso de recursos (OCDE/Banco Mundial, 2009). Para las universidades que son propiedad del Estado, su carácter público debiera basarse en su compromiso con los objetivos públicos y no en las regulaciones específicas de contabilidad y administración del personal de la administración pública.

Recomendación 4.3

Fortalecer la equidad en el acceso a la educación superior de mejor calidad.

▪ Resumen

Chile debiera emprender reformas para ampliar la equidad en el acceso a la educación superior de la más alta calidad, priorizando las iniciativas que probablemente sean más efectivas para ampliar la participación de los chilenos más vulnerables. Estas reformas debieran incluir esfuerzos para enfrentar las barreras económicas, así como también los considerables desafíos académicos y sociales que enfrentan los chilenos en situación socioeconómica desfavorable en la educación parvularia y obligatoria (como se explicó en los Capítulos 1 y 2), durante la transición hacia la educación superior, para completar sus grados y entrar exitosamente en el mercado laboral.

▪ Contexto

El Gobierno chileno ha realizado importantes esfuerzos para mejorar el acceso a la educación superior. Un principio clave de la propuesta de reforma a la educación superior de 2016 fue que el sistema debiera promover la inclusión de los estudiantes en las instituciones de educación superior mediante la eliminación de toda forma arbitraria de discriminación. La propuesta de reforma también encarga a estas instituciones proteger y promover la diversidad de talentos, culturas, antecedentes socioeconómicos, habilidades, identidades de género y orientaciones sexuales que coexisten al interior de las instituciones y el sistema. La Gratuidad es la iniciativa emblemática del Gobierno para apoyar a los estudiantes de bajos ingresos. Sin embargo, Chile ha buscado otras medidas que también son significativas, como la apertura de nuevos CFT y universidades estatales que buscan abordar las inequidades regionales. Esta sección examina dos áreas de atención en términos de acceso: admisión y apoyo para la transición estudiantil, y asistencia financiera estudiantil.

Admisión y apoyo para la transición estudiantil

Como se señala en el Capítulo 2, los estudiantes de entornos socioeconómicos desfavorables enfrentan desafíos más significativos para acceder a oportunidades de aprendizaje de alta calidad en comparación con sus pares de otros países de la OCDE. Para asegurar que estos estudiantes puedan lograr acceso equitativo y éxito académico en la educación superior, es esencial abordar las brechas resultantes en la preparación académica y social.

Procesos de admisión

Los procesos de admisión varían considerablemente entre los diferentes tipos de instituciones de educación superior en Chile. La mayoría de las instituciones privadas (que cuentan con el 63% de la matrícula de todos los estudiantes de educación superior) operan sus propios procesos de admisión independientes (MINEDUC, 2017a).

Según los intercambios de la OCDE con el MINEDUC, las admisiones de los CFT e IP no son competitivas. El único requisito estándar para la admisión en estas instituciones es un certificado de estudios secundarios (Licencia de Educación Media). Este también puede ser el caso en las universidades privadas de baja calidad no pertenecientes al CRUCH. Una de las preocupaciones con respecto a los procesos de admisión en estas instituciones es que a menudo carecen de transparencia. Los procesos de admisión no competitivos pueden llevar a muchos estudiantes a acceder a la educación superior aun cuando no estén suficientemente preparados o bien su perfil pueda adaptarse mejor a otros programas educativos.

Todas las universidades del CRUCH junto con otras nueve universidades privadas (que representan dos tercios de la matrícula en el subsistema universitario) participan en el Sistema Único de Admisión (SUA). El SUA requiere que los candidatos rindan la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

Previamente, la OCDE ha señalado que "las brechas de equidad parecen ensancharse durante los procesos de admisión [...] un número menor de estudiantes de grupos de bajo ingresos está accediendo a la educación terciaria que el que se podría predecir a partir de sus tasas de graduación de secundaria" (OCDE/Banco Mundial, 2009). Esto pareciera ser un problema particular para las universidades adscritas al SUA. La evidencia ha demostrado desde hace tiempo que ciertos grupos de la población estudiantil obtienen sistemáticamente mejores resultados en la PSU que otros. Por ejemplo, los varones que rinden la prueba obtienen mejores resultados que las mujeres, al igual que los estudiantes de sectores urbanos en comparación con los estudiantes de sectores rurales (MINEDUC, 2017a).

El Gobierno chileno adoptó el Puntaje Ranking en 2016 para responder a esas consideraciones (DEMRE, 2017). Este sistema ajusta el puntaje de la PSU de los estudiantes según un desempeño evaluativo más exacto dado el contexto educacional (es decir, el entorno de la experiencia educativa del estudiante en términos de su establecimiento en particular y el tipo de educación). El promedio de notas de los cuatro años de educación media de los estudiantes es comparado con el de sus pares del mismo contexto educacional que se han graduado durante los tres años anteriores de los mismos niveles. Los estudiantes con un puntaje promedio que sea inferior o igual al puntaje promedio histórico de estudiantes con el mismo contexto educacional reciben una nota igual a su NEM (puntuación de la educación secundaria o notas de educación media). Los estudiantes con un promedio superior al puntaje promedio de los estudiantes con el mismo contexto educacional histórico obtienen un puntaje superior, calculado linealmente. El puntaje máximo en el Puntaje Ranking es de 850 puntos, en el que la calificación promedio es igual al promedio máximo histórico del contexto educacional.

En 2014, el MINEDUC también introdujo el Programa de Acompañamiento y Acceso a la Educación Superior (PACE) para apoyar el ingreso a la educación superior de estudiantes socioeconómicamente desfavorecidos que hayan sido académicamente exitosos. Los estudiantes cuyo desempeño está en el 15% más alto de su generación al graduarse de educación media pueden ser admitidos en las instituciones de educación terciaria asociadas al PACE que tiene una cuota de ingreso garantizada. En 2016, 29 instituciones de educación superior participaron en el PACE. Las propias instituciones también han introducido planes de admisión prioritaria. Un programa de la Universidad de Chile admite a egresados seleccionados de escuelas públicas municipales, que provengan de circunstancias socioeconómicas más difíciles y que de otra forma podrían no entrar por no tener un puntaje en la PSU lo suficientemente sólido.

En el marco de las actuales propuestas de reforma a la educación superior, el SCAIES es el elemento clave que tiene por objetivo específico mejorar los procesos de admisión. Además de proporcionar mejor información a los estudiantes, también establecería expectativas de transparencia y objetividad en la toma de decisiones de admisión, y permitiría en algunos casos que los estudiantes recibieran prioridad en el ingreso por razones de equidad.

Apoyo a estudiantes en la transición a la educación superior

Como se señaló anteriormente, las tasas de deserción en la educación superior en Chile son especialmente altas el primer año. El Gobierno chileno y las instituciones de educación superior han emprendido algunas iniciativas para tratar de abordar este problema, a menudo como un complemento a la admisión prioritaria.

El PACE proporciona a los estudiantes de educación media apoyo académico y orientación vocacional (entre otras actividades en los establecimientos de educación media) y también los acompaña en la etapa inicial de la educación superior con un programa de apoyo transitorio. A partir de 2016, 456 escuelas de 306 municipios participaron de este programa. No obstante, los intercambios con el Ministerio de Educación sugieren que el PACE no estaría elevando las bajas tasas de progresión y finalización tanto como se esperaba. Su énfasis en preparar estudiantes para una prueba académica mientras siguen un currículum diferenciado puede dificultar la efectividad del PACE. Además, la ausencia de mecanismos que garanticen el apoyo institucional más allá del compromiso formal de desarrollar una política de retención puede estar obstaculizando el éxito de PACE.

El MINEDUC ha sido uno de los creadores de tres programas para apoyar el mejoramiento de las competencias académicas a través de los fondos concursables especialmente en los IP y CFT (MINEDUC, 2017c). La Beca de Nivelación Académica, la antecesora del PACE, apoya a las instituciones a proporcionar mayores competencias a los estudiantes con preparación académica más débil provenientes de los siete deciles de menores ingresos. Las actividades incluyen, principalmente, tutorías, mentorías y clases individuales de acuerdo con las necesidades de los estudiantes. Las actividades secundarias incluyen apoyo psicológico y talleres en manejo del tiempo, habilidades comunicativas y trabajo autónomo. Siete CFT y cuatro IP han participado en el programa desde 2011. Los otros dos programas son los Planes de Mejoramiento de Programas (PM) y los Planes de Mejoramiento Institucional (PMI), que se centran en la formación técnico-profesional. El PM apoyó a un IP y un CFT desde 2012-2013, con programas enfocados solo en el mejoramiento académico (en Lenguaje y Comunicación, Matemáticas y Ciencias), construcción de habilidades prácticas (en innovación, trabajo en equipo, emprendimiento y autogestión), y habilidades de idioma extranjero. El PMI apoyó a dos IP y cuatro CFT durante tres años (2012, 2013 y 2015), y a otras cinco instituciones, a las que se les entregaba capacitación técnico-profesional.

Otros programas existentes a nivel institucional se asemejan en general al PACE y reciben aporte financiero del Gobierno chileno. Cinco universidades participan de la Red de Programas Propedéuticos de la UNESCO, cuyo objetivo es integrar en las universidades a estudiantes talentosos provenientes de contextos vulnerables. El programa de vinculación de la Universidad de Valparaíso incluye mentores estudiantiles a través de los diferentes programas de estudio, vinculados con un doble objetivo de alineación social y académica. El Programa Talento e Inclusión, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, combina financiamiento, programas remediales y acompañamiento académico, así como también admisión especial. Las Universidades en Biobío (por ejemplo, la Universidad de Concepción y la Universidad Católica de la Santísima Concepción) están ejecutando proyectos de alcance escolar con el apoyo del MINEDUC para elevar las aspiraciones de los estudiantes y el desempeño académico. Estos proyectos con el MINEDUC también apuntan a mejorar el desempeño de docentes y directores, y a ofrecer admisión prioritaria a los estudiantes que participan (OCDE/Banco Mundial, 2010; Educación 2020, 2017). Muchas instituciones en Biobío también ofrecen cursos remediales.

Ayuda financiera

Ya hemos detallado el crecimiento de los programas de ayuda financiera estudiantil en Chile. Es importante considerar tanto la forma para optar a estos programas como la cantidad de apoyo que estas entregan.

Los programas de ayuda financiera de Chile basados en la necesidad, consideran la evaluación socioeconómica del grupo familiar del estudiante (Ministerio de Desarrollo Social, 2015b). Aunque el

indicador clave es el ingreso familiar durante el año anterior, el Gobierno busca también dar cuenta de los costos generales de vida de la familia, considerando las características del grupo familiar, como situación laboral, problemas de salud, gastos médicos, otros costos educacionales, gastos en transporte y más. A pesar de estos esfuerzos para evaluar los contextos y las necesidades de los estudiantes, estos programas siguen siendo insuficientes en muchos aspectos para dirigir la ayuda financiera a los estudiantes que necesitan más apoyo para tener éxito en la educación superior.

Un punto clave con el que se debe tener precaución en la focalización de la ayuda financiera es el actual plan para integrar deciles adicionales en la Gratuidad, que comienza con el sexto decil en 2018 y se extendería al decil más alto en el largo plazo. Esto podría eventualmente obstaculizar la mejora en el acceso y la calidad, si no es manejado cuidadosamente.

Por definición, al ampliarse la Gratuidad, se destinarían mayores recursos fiscales a los estudiantes de mayores ingresos. Como se destacó anteriormente, los índices de participación en la educación superior por decil indican que una proporción cada vez mayor de los estudiantes de ingresos más altos asistirá a la educación superior, independiente de si reciben o no apoyo financiero. Mientras tanto, el gasto promedio de Chile por estudiante entre los 6 y 15 años se encuentra entre los más bajos de la OCDE. Al mismo tiempo, el acceso a oportunidades de educación de alta calidad en la temprana infancia y en la educación obligatoria en Chile es altamente estratificado (ver Capítulos 1 y 2). La preparación inadecuada y otras barreras sociales indican que, independiente de si el arancel de matrícula está cubierto o no, muchos chilenos de bajos ingresos no pueden visualizar la educación superior como una posibilidad, y nunca postulan.

El esfuerzo fiscal para apoyar el programa de Gratuidad ya es significativo para el Gobierno. Solo aumentará a medida que la posibilidad de optar a ella se amplíe a los estudiantes provenientes de los deciles con mayores ingresos y a medida que más instituciones puedan obtenerlos. El plan del Gobierno es hacer que la expansión de la Gratuidad quede sujeta al logro de índices de referencia de los ingresos públicos, como la proporción del PIB (Chile Atiende, 2015). Sin embargo, el control de los costos siempre será una preocupación en presencia de escasez. Así pues, el financiamiento del programa dependerá de las prioridades de los futuros gobiernos.

Un planteamiento podría consistir simplemente en reducir la cantidad de fondos proporcionados a las instituciones por estudiante, pero esto dejaría a las instituciones con menos recursos para entregar una educación de alta calidad y otros objetivos. Otro enfoque sería restringir el número de cupos en las instituciones financiadas a través de la Gratuidad, ya que la restricción en Gratuidad para algunos potenciales estudiantes podría ser más conveniente desde el punto de vista político que financiar insuficientemente a las instituciones o permitir que aumenten los aranceles de matrícula para todos los estudiantes. Nuevamente, la Ley de Presupuesto que inició el programa de Gratuidad en 2016 introdujo un límite flexible en el crecimiento de la matrícula en las instituciones participantes. Los futuros gobiernos podrán crear restricciones mucho más estrictas. Además, el Equipo de la Revisión de la OCDE identificó dos preocupaciones con el actual énfasis en el desempeño académico de los estudiantes para optar a los programas de becas del MINEDUC, así como muchos programas de apoyo como el PACE. En primer lugar, como ya se indicó, la PSU se ve afectada por inequidades incorporadas porque los estudiantes de familias adineradas a menudo tienen otras ventajas que los ayudan a mejorar su desempeño educacional antes de finalizar la educación media. Estas ventajas incluyen padres con mejor educación, acceso a programas que enriquecen su formación fuera de la escuela, entre otros. El Puntaje Ranking representa una adaptación al problema fundamental de diferencia de competencias, siendo un paso importante. Dicho esto, Chile solo puede resolver este desafío mitigando las brechas de calidad en la educación parvularia (ver Capítulo 2) y las grandes inequidades en la sociedad. En segundo lugar, apoyar a los estudiantes con mejor desempeño académico favorece a aquellos que ya tienen más posibilidades de asistir a la educación superior que sus pares con iguales ingresos. Estos estudiantes tienen más probabilidades de tener éxito económico después de graduarse. Por lo tanto, brindarles apoyo a ellos todavía deja atrás a los estudiantes menos calificados.

Este patrón de favorecer a estudiantes más fuertes ha sido más evidente en el énfasis constante en la política chilena de ayuda financiera a los estudiantes de las universidades pertenecientes al CRUCH por sobre aquellos estudiantes de los IP y CFT. Después de cuatro años de la titulación, las ganancias de los graduados de universidades del CRUCH son ya 40% más altas que las de aquellos graduados de los IP, que a su vez son 26% más altas que las de quienes se gradúan de los CFT. Esto sugeriría que centrar el apoyo en estudiantes de las universidades pertenecientes al CRUCH sería regresivo, pese a la alta proporción de estudiantes de bajos ingresos que asisten a estas instituciones (MINEDUC, 2017a). Además, los estudiantes de las universidades del CRUCH han tenido acceso a becas específicas y a un programa de préstamos separado con condiciones de pago más ventajosas, mientras que las estadísticas del MINEDUC indican que los estudiantes de los IP y CFT han dependido en mayor medida de la forma menos generosa de ayuda financiera: el CAE. Los estudiantes de las universidades del CRUCH fueron los primeros en poder optar por la Gratuidad.

No obstante, el Gobierno chileno ha hecho importantes cambios para apoyar a los estudiantes marginados desde el punto de vista académico. Específicamente, la expansión de la Gratuidad a los IP y CFT proporcionará acceso a muchos estudiantes que no han rendido satisfactoriamente la PSU y que generalmente tienen habilidades más limitadas. Por otra parte, es fundamental reconocer que orientar las transferencias financieras a instituciones más sólidas pudiera tener sentido, pues fomenta la educación de mayor calidad y motiva el mejoramiento del sistema. También es lógico que el Gobierno chileno no quiera canalizar los fondos a través de la ayuda financiera estudiantil a instituciones de mala calidad. El reto es encontrar un balance apropiado.

Cada uno de los actuales mecanismos de ayuda financiera de Chile también enfrenta desafíos en términos de una adecuada contabilidad de los recursos de todos los estudiantes y familias. Estos retos se relacionan con el uso de funciones escalonadas o tramos, que es la forma en que la ayuda financiera contabiliza los gastos de los estudiantes y el alojamiento de estudiantes con circunstancias excepcionales.

La mayoría de los programas de ayuda financiera de Chile se diseñan sobre la base de la elegibilidad por ingresos en forma de tramos. En el presente, la elegibilidad para la Gratuidad también funciona con tramos, ya que se basa en que el ingreso familiar corresponda a los cinco deciles inferiores. El problema con los tramos, sin embargo, es que si la familia del estudiante gana un dólar más o menos que el ingreso del quinto decil de ingresos (llamado "punto de inflexión"), esto tiene poco efecto en su capacidad personal de financiar la educación superior. En otras palabras, las familias con ingresos muy similares reciben ofertas de ayuda financiera muy diferentes dependiendo de dónde clasifiquen sus ingresos en función del "punto de inflexión" del quinto decil. Dicha circunstancia puede traducirse en diferencias en la opción de recibir asistencia financiera equivalente a miles de dólares.

Los mecanismos de ayuda financiera de Chile a menudo no toman en consideración el alcance completo de los costos asociados a la asistencia a la Educación Superior. A lo sumo, estos mecanismos los abordan de manera segmentada. Es posible que algunos programas ni siquiera cubran la totalidad de los aranceles, lo que deja a los estudiantes y sus familias financiando tanto el saldo como los costos de vida.

Por último, los programas de ayuda financiera enfrentan los desafíos necesarios para adaptarse a las diversas circunstancias de las familias o desventajas específicas de algunos estudiantes. Por ejemplo, los criterios de elegibilidad relativos a la progresión en el estudio son necesarios para no financiar indefinidamente a los beneficiarios que no han tenido éxito. Dicho esto, los criterios de elegibilidad relacionados con la progresión en el estudio no se ajustarían razonablemente a las capacidades diversas de los estudiantes, incluyendo las discapacidades, que los hacen tardar más tiempo en completar sus estudios. En el marco de Gratuidad, no se cobra a los estudiantes un arancel por la duración nominal de sus programas de estudio, pero se les puede cobrar la mitad de los aranceles regulados por un año adicional de estudio y arancel completo para todos los años posteriores. Penalizar a los estudiantes que tardan más tiempo como resultado de discapacidades puede agravar injustamente las desventajas que ya enfrentan.

Evidencia Internacional

Sin mejoras en la educación de la primera infancia y en la educación obligatoria, el aumento significativo del acceso a la educación superior implica captar más estudiantes con competencias académicas más bajas. Estos estudiantes marginados pueden estar menos preparados para finalizar con éxito sus programas y para encontrar ocupaciones de mayor competencia en la fuerza laboral. Históricamente, esta preocupación ha inspirado en parte la orientación de la ayuda financiera gubernamental y otros apoyos hacia los estudiantes con mayor desempeño académico.

La investigación empírica en **Estados Unidos**, mediante el uso de enfoques de regresión discontinua, ha revelado que la admisión y asistencia a instituciones de educación superior de mejor calidad para estudiantes marginados ha producido substanciales resultados. El SAT es la prueba de admisión universitaria más común en Estados Unidos. Los estudios hallaron que los estudiantes que lograron pasar por estrecho margen el punto de corte en admisiones basadas en el SAT para instituciones de cuatro años obtuvieron resultados significativamente mejores que los estudiantes que no lo hicieron por estrecho margen, a pesar de ser idénticos en otros aspectos basados en una batería de características examinadas (Goodman et al., 2017; Zimmerman, 2014). Muchas de estas instituciones carecían de prestigio en comparación con otras instituciones de cuatro años, por lo que sus puntos de corte en la prueba SAT eran muy bajos. Otro estudio similar también encontró un alto retorno en la permanencia en la educación superior de estudiantes que apenas superan el promedio de calificaciones (*Grade Point Average, GPA*) de corte para la expulsión académica (Ost, Weixiang y Webber, 2016). No podemos decir con certeza que estos resultados se aplicarían en el contexto específico chileno, pero sugieren fuertemente que expandir el acceso a instituciones de alta calidad es beneficioso incluso para los menos calificados.

Apoyar a estudiantes de entornos vulnerables para que tengan éxito

Australia ha emprendido numerosas iniciativas para expandir el acceso a la educación superior y la retención de estudiantes de sectores desfavorecidos (OCDE, 2016d). El Programa de Participación y Cooperación en la Educación Superior (*Higher Education Participation and Partnerships Programme*, HEPPP) ofrece a las universidades un incentivo financiero para matricular y retener a estudiantes de bajos ingresos, los que pueden ser utilizados por las instituciones para financiar actividades de difusión. El HEPPP también ha apoyado las colaboraciones entre universidades. Un proyecto apoyado por el HEPPP es Puentes hacia la Educación Superior (*Bridges to Higher Education*, BHE) en Nueva Gales del Sur, que ha recibido comentarios positivos en evaluaciones externas. BHE incluye iniciativas para promover la concientización, tales como visita a los campus estudiantiles, eventos comunitarios y grupos focales para padres. Estas iniciativas fomentan el compromiso con las escuelas a través de asociaciones, que incluyen el desarrollo profesional para los profesores y eventos comunitarios. La organización tiene como objetivo apoyar a estudiantes de educación superior a través de sesiones de competencias académicas, asesorías y tutorías. También apunta a comprometerse con los pueblos aborígenes e isleños del estrecho de Torres (*Aboriginal and Torres Strait Islander*) a través de programas dirigidos a las culturas y circunstancias únicas de estos estudiantes.

Australia también ha introducido métodos de admisión alternativos. Los estudiantes pueden tener prioridad en las decisiones de admisión basadas en sus códigos postales. Pueden reservarse cupos en programas competitivos para ciertos estudiantes y las escuelas secundarias pueden identificar, para una admisión especial, a estudiantes que tengan potencial académico y que también hayan enfrentado adversidades. Australia también ofrece becas para algunos estudiantes, dependiendo del nivel de ingreso de las familias. Los estudiantes aborígenes e isleños del estrecho de Torres pueden realizar una prueba de admisión alternativa especialmente diseñada. Un centro de admisión universitaria central maneja muchos de estos programas. Las instituciones ofrecen apoyo académico y social adicional a los estudiantes admitidos a través de estos programas.

El programa de apoyo estudiantil Acceso a la Educación Superior con Calidad (ACCESS), de **Colombia**, tiene metas ambiciosas para ampliar el acceso y la eficiencia en el sistema de educación superior. Una prioridad clave del programa es desarrollar asistencia para préstamos estudiantiles. Colombia casi triplicó el número de préstamos estudiantiles ofrecidos entre 2002 y 2011, para alcanzar quizás la proporción más alta de apoyo estudiantil basado en préstamos en América Latina. Las tasas de deserción también disminuyeron. El programa dedicó la mayor parte de sus recursos a la educación universitaria, pero se dirigió efectivamente a estudiantes de bajos ingresos. Colombia también ha tomado medidas continuas para facilitar el reembolso, reconociendo que el programa atiende a la población vulnerable (OCDE, 2012a).

Inglaterra (Reino Unido) exige que todas las universidades y *colleges* financiados con fondos públicos completen un convenio de acceso con la Oficina para la Equidad en el Acceso (*Office for Fair Access*, OFFA), organismo público autónomo. Estos acuerdos determinan el arancel de matrícula y los planes institucionales para mejorar o mantener el acceso de los estudiantes de bajos ingresos y otros grupos con baja representación. La OFFA monitorea anualmente el desempeño institucional relativo a los compromisos del convenio de acceso y tiene la facultad de sancionar a las instituciones que transgredan los convenios mediante multas o límites en las cuotas. La OFFA también apoya la investigación y el diálogo sobre los desafíos del acceso y las mejores prácticas. La OFFA trabaja en el contexto de una Estrategia Nacional de Acceso y Logro Estudiantil más amplia, desarrollada en asociación con el Consejo de Financiero de Educación Superior (*Higher Education Funding Council for England*, HEFCE) (OFFA, 2016).

Programas de ayuda estudiantil

Cuatro grupos principales habitualmente suelen compartir los costos de la educación superior:

1. Los contribuyentes y su agente, el Gobierno.
2. Padres y familias que pueden contribuir a los gastos de matrícula o cubrir algunos de los costos de vida del estudiante (por ejemplo, mantener a los estudiantes en el hogar).
3. Estudiantes que pueden financiar parte de sus gastos de matrícula y costos de vida a través de ingresos laborales de tiempo parcial, ahorros pasados o préstamos.
4. Donantes individuales que pueden contribuir a los presupuestos institucionales (reduciendo el monto que debe ser transferido al Gobierno, padres o estudiantes) o que puedan ayudar financieramente a los estudiantes a través de becas (OCDE, 2008a).

Garantizar tanto la equidad como la calidad debiera ser el criterio global para informar la distribución de costos y definir las asignaciones de fondos en la educación superior. Esto significa que "el objetivo de equidad no debiera ser la educación terciaria gratuita [para los estudiantes y sus familias *per se*] sino que un sistema en el cual a ningún [estudiante calificado] se le niegue un lugar porque proviene de un contexto desfavorable" (OCDE, 2008a).

La evidencia indica que jóvenes de bajos ingresos responden mejor a las becas o subvenciones que a los préstamos cuando están decidiendo continuar en la educación superior, lo que hace que becas específicas sean una medida más efectiva para alentar su participación (Usher, 2006; OCDE, 2008b). Pareciera haber poca diferencia en el rechazo a las deudas entre los estudiantes de altos y bajos ingresos. Entre las posibles razones para que los estudiantes de bajos ingresos respondan mejor a las becas que a los préstamos, se incluyen las razonables expectativas más bajas de retorno de la educación, la sobrestimación sistemática de los costos de la educación superior o la subestimación de los beneficios por parte de estos estudiantes y las "tasas de descuento personal sistemáticamente más altas que las de los jóvenes de origen más acomodado" (con una tasa de descuento personal entendida como "la tasa en la que uno valora el dinero en el presente más de lo que valora el dinero en el futuro") (Usher, 2006).

Los programas de subvenciones deben ser diseñados estratégicamente. Por ejemplo, un estudio (Cohodes y Goodman, 2014) utilizó un enfoque de regresión discontinua para determinar que un programa de becas de mérito en Massachusetts efectivamente redujo la finalización entre los beneficiarios. El programa solo proporcionaba ayuda financiera a los estudiantes que asistían a instituciones estatales.

Ontario, **Canadá**, introdujo en 2017 una significativa reforma a su programa de asistencia financiera estudiantil para otorgar becas que compensen completamente la matrícula de los estudiantes de familias con bajos ingresos. Las instituciones de educación superior en Canadá reciben un considerable financiamiento público. Al mismo tiempo, estas instituciones cobraban el tercer arancel de matrícula de pregrado más alto de la OCDE en 2014 y 2015. Históricamente, para ayudar a estudiantes y a sus familias a cubrir estos cobros y otros gastos incurridos mientras estudiaban, los Gobiernos federales y provinciales de Canadá han proporcionado a los estudiantes una combinación de créditos fiscales, préstamos y becas. Los préstamos y becas se otorgan sobre la base de un cálculo de los costos totales de asistir a la educación superior, menos las contribuciones financieras razonables de los estudiantes y sus padres. Las autoridades educacionales no consideran el desempeño académico de los estudiantes cuando determinan la elegibilidad. El nuevo programa de Ontario consolida los créditos fiscales y las becas de la provincia para compensar completamente los aranceles de matrícula de los estudiantes de menores ingresos, reduciendo estos beneficios a quienes tienen mayores ingresos. En el marco del nuevo programa, los préstamos seguirán estando disponibles para cubrir costos, además de las becas máximas. Una vez que la reforma se haya implementado totalmente, la elegibilidad de la ayuda financiera de los estudiantes será procesada cuando postulen a la educación superior. Los postulantes recibirán luego una notificación de la concesión de la ayuda financiera en sus cartas de aceptación (Usher, 2017).

Para responder a las diversas circunstancias de los estudiantes que pudieran no estar adecuadamente consideradas por los criterios generales del programa, el Programa de Asistencia Estudiantil (*Student Assistance Programme*, SAP) en **Nueva Escocia**, **Canadá**, permite a los estudiantes apelar cuando se les niega la ayuda financiera o cuando crean que la ayuda que están recibiendo no es la adecuada. La Junta de Apelación Inferior está compuesta por miembros del SAP y es consultada en primer lugar. La Junta de Apelación Superior, que está integrada por personas externas designadas a nivel ministerial, evalúa casos rechazados por la Junta de Apelación Inferior a petición del solicitante. Los elementos que pueden ser apelados incluyen criterios básicos de elegibilidad y las contribuciones de los padres. Las circunstancias excepcionales que en ocasiones se consideran incluyen enfermedades personales y gastos familiares inesperados que limitan la capacidad del estudiante para pagar los costos de la educación superior (por ejemplo, como resultado del funeral u otros gastos asociados con la muerte de un miembro de la familia (Students Nova Scotia, 2013). Para atender a los estudiantes con discapacidades, el SAP también les permite recibir apoyo de duración nominal de sus programas de estudio más dos años. En cambio, todos los otros estudiantes elegibles reciben apoyo por la duración nominal de sus programas de estudio más un año.

Aspectos a considerar para la calidad y equidad en regímenes de gratuidad

La Gratuidad ha captado una inversión considerable y gran atención en los últimos años. Muchas personas en Chile visualizan una eventual abolición de los aranceles de matrícula para todos los estudiantes del sistema de educación superior. En este contexto, es importante ser conscientes de algunos de los obstáculos que otros países y jurisdicciones han enfrentado al intentar financiar sus sistemas de educación superior íntegramente sin aranceles. La principal dificultad ha sido asegurar que las instituciones reciban el financiamiento adecuado para mantener el acceso y la calidad incluso para los estudiantes más desfavorecidos.

En jurisdicciones en que la gratuidad ha sido menos exitosa en la promoción de calidad y equidad, la limitada capacidad fiscal ha provocado que los Gobiernos adopten uno de los dos enfoques para gestionar los costos de la educación superior. Según el primer enfoque, el sistema de educación superior no restringe la admisión, pero se llena de instrucción de calidad relativamente baja. En el segundo enfoque, el sistema de educación superior restringe la admisión y financiamiento a aquellas instituciones con gratuidad de modo que la selección de estudiantes para dichos cupos se focaliza en el mérito. Este enfoque en el mérito posteriormente se convierte, por lo general, en un sustituto del nivel socioeconómico del estudiante.

Esto se debe a que, generalmente, los estudiantes privilegiados socioeconómicamente asisten a escuelas más ventajosas y obtienen mejores resultados en los exámenes de admisión. Por lo tanto, al centrarse en el mérito, las instituciones terminarían atendiendo a los estudiantes más acomodados. Estos sistemas suelen incluir otras instituciones privadas de educación superior, que comúnmente ofrecen menos prestigio y una educación de menor calidad, o cobran aranceles que las sitúan fuera del alcance de estudiantes de nivel socioeconómico más bajo (OCDE, 2008a). Los estudiantes más acomodados también conservan la opción de estudiar en el extranjero. Argentina y Grecia son ejemplos de países que adoptan el primer enfoque, mientras que Brasil y Polonia siguen el segundo (Banco Mundial/Banco Europeo de Inversión, 2004).

Los sistemas de educación superior gratuitos que han alcanzado una alta calidad y equidad se concentran en el norte de Europa (OCDE, 2012b). Estos sistemas están respaldados por economías que se encuentran entre las de mejor desempeño en el mundo. Estos sistemas también se benefician de algunas de las tasas impositivas más altas del mundo. Sus sólidas fuentes de ingreso permiten una inversión pública sostenida y elevada que no solo mantiene bajos los aranceles de educación superior, sino que a menudo también apoya una sólida y dirigida asistencia financiera estudiantil. Fundamentalmente, los sistemas de educación superior accesibles de estos países se sostienen en una base sólida de equidad y calidad en la primera infancia y en la educación obligatoria.

Cuerpo de la recomendación

Los chilenos de sectores desfavorecidos comienzan a enfrentar barreras de acceso mucho antes de alcanzar la edad para matricularse en una universidad, IP o CFT. Las recomendaciones que se refieren a la educación obligatoria y parvularia en los otros capítulos de este informe podrían probablemente mejorar la equidad en la educación superior más que los cambios directos en el propio sistema de educación superior. No obstante, los cambios importantes en el nivel de educación superior ampliarían también la equidad y acceso para los chilenos de sectores desfavorecidos. Según nuestra mirada, estos cambios representan imperativos morales, económicos y sociales.

4.3.1 *Apoyar a estudiantes de sectores desfavorecidos en la admisión y durante sus estudios.*

Para mejorar el acceso a la educación superior, Chile debe apoyar a los estudiantes a fin de que superen las barreras que no sean financieras. Facilitar la admisión y apoyar su éxito en los estudios es esencial.

En términos de admisión, muchas de las recomendaciones de la Revisión de la OCDE en 2009 siguen siendo pertinentes. Las actuales propuestas de reforma para integrar a otras universidades privadas en un sistema común de postulación con las universidades del CRUCH responderían a una recomendación. La revisión de la OCDE respalda el desarrollo del SCAIES para facilitar y armonizar los procesos de postulación en instituciones de educación superior. El Sistema de Puntajes también representa un claro avance en relación con la dependencia de los puntajes no ajustados de PSU de los estudiantes. Dicho esto, el Gobierno chileno debiera ir aún más allá para restarle importancia a la PSU, al menos en su actual forma. El Gobierno haría bien en reemplazar eventualmente la PSU por una prueba nacional de finalización escolar que establezca el estándar mínimo para el ingreso a la universidad. Las autoridades educacionales chilenas también podrían rediseñar la PSU para mejorar la medición de la capacidad de razonamiento y potencial aprendizaje. Además, las universidades debieran seguir avanzando hacia criterios de admisión multidimensional y alejarse de la práctica de asignar cupos en función del puntaje total en la PSU. La nueva Subsecretaría de Educación Superior podría usar la SCAIES como herramienta clave para impulsar este tipo de reformas.

El MINEDUC y las instituciones de educación superior debieran continuar desarrollando iniciativas como el programa PACE para prestar apoyo específico a los estudiantes de sectores desfavorecidos. Estos podrían incluir: apoyo para preparar la PSU o cualquier equivalente

futuro; entrega de cursos sin costo o de bajo costo para facilitar a los jóvenes que tiene potencial universitario, pero dejan la escuela sin pasar por la PSU para acceder a la admisión universitaria; y programas de fortalecimiento del conocimiento después de la admisión para mejorar su finalización. El MINEDUC también debiera dar pasos para apoyar una apropiada asesoría sobre las carreras en la educación obligatoria y superior, y alentar a las instituciones de educación superior a llevar a cabo actividades de difusión en las escuelas públicas municipales. Estas actividades informarían a los estudiantes acerca de las trayectorias que podrían estar disponibles y ser adecuadas para ellos (Torgerson et al., 2014).

El Gobierno chileno debiera considerar la posibilidad de introducir una mayor condicionalidad al financiamiento para alentar a las instituciones de educación superior a emprender iniciativas acordes con los objetivos de acceso del país. El Gobierno chileno podría respaldar estas condiciones de financiamiento con una agencia como la OFFA de Reino Unido. Además, en la Revisión de la OCDE/Banco Mundial de 2009, se recomendaba que el MINEDUC buscara acuerdos con instituciones identificando nuevos objetivos para el éxito en los estudios, tales como la finalización y la permanencia. La revisión también recomendaba que el MINEDUC estableciera un sistema de recopilación de estadísticas pertinentes que pudieran utilizarse tanto para imponer condiciones de financiamiento como para informar las decisiones de acreditación. En el Capítulo 5 se proponen otras medidas específicas para la formación técnico-profesional. Por supuesto, mejorar la pedagogía y la pertinencia ayudaría a mejorar también el éxito del estudio. Esto es abordado en la siguiente recomendación.

4.3.2 *Accesibilidad y ayuda financiera.*

El Gobierno chileno debiera asegurar que su sistema de ayuda financiera para la educación superior dé prioridad a la justicia, la equidad, el mayor acceso (es decir, dirigida a estudiantes que de otra forma no asistirían a la educación superior) y la simplicidad para los usuarios. La estructura de ayuda financiera debiera también alinearse con la visión más amplia de Chile para el sistema de educación superior, incluyendo sus esfuerzos por fortalecer la calidad de la educación, especialmente para los estudiantes más desfavorecidos.

La Gratuidad representa un esfuerzo importante para promover la equidad y el acceso a la educación superior. En la actualidad, el programa está dirigido a estudiantes con recursos económicos muy limitados, a quienes ayuda a acceder a instituciones y programas de mayor calidad, al tiempo que limita la carga por endeudamiento. Esto es digno de elogio. Sin embargo, al implementar en el futuro la Gratuidad, la OCDE recomienda que el Gobierno chileno tenga en cuenta las siguientes preocupaciones:

- *Costos de oportunidad*: No es posible resolver los desafíos de la equidad en el sistema de educación de Chile solamente a través del gasto en ayuda financiera estudiantil. La Gratuidad será más efectiva si se complementa con inversiones en el fortalecimiento de los niveles tempranos de educación (OCDE, 2012c). La Gratuidad será menos efectiva si se desvían recursos de tales inversiones. La expansión de la Gratuidad a los deciles más altos solo será consistente con un compromiso con la equidad si Chile asegura primero el acceso universal a una educación de alta calidad, tanto en la educación parvularia como en la educación básica y media. A largo plazo, invertir en expandir la educación parvularia de buena calidad para proveer mejores oportunidades de enseñanza y aprendizaje en las escuelas mejoraría probablemente el acceso a la educación terciaria y su finalización, mucho más que la ampliación de las becas de Gratuidad a los estudiantes más favorecidos. Los estudiantes de los deciles con mayores ingresos tienen tasas de participación en la educación terciaria más altas que otros estudiantes. Esto indica que muchos de estos estudiantes ya están asistiendo a instituciones de educación superior sin recibir apoyo económico.

- *Sustentabilidad*: El Gobierno chileno debe asegurar que la Gratuidad y su expansión sean sostenibles. Si el programa conduce a un financiamiento insuficiente y a una saturación en las instituciones de educación superior participantes, esto socavará el acceso y la calidad. Si el Gobierno chileno busca controlar los costos limitando estrictamente el número de estudiantes que reciben educación superior gratuita, el programa de Gratuidad puede de hecho reducir la accesibilidad de las instituciones de educación superior chilenas. Otro posible resultado es que la Gratuidad pueda segregar a los estudiantes en instituciones de diferente calidad y características, como ocurrió a nivel escolar a través del sistema de *voucher* universal. El Gobierno ha estado atento a estos riesgos, pero requerirá una atención sostenida y permanente.
- Finalmente, mientras que la inversión privada en educación superior puede introducir importantes desafíos de equidad, la participación en los costos también ha contribuido a expandir los recursos institucionales, la cobertura y el impacto en Chile, como ha ocurrido en muchos otros países (OCDE 2008b). En consecuencia, el Gobierno chileno debiera continuar explorando alternativas para alinear el financiamiento privado de la educación superior con las metas públicas, siempre que ello no perjudique la equidad de acceso. Asimismo, el Gobierno solo debiera aplicar medidas que reduzcan el financiamiento privado por razones estratégicas sólidas.

El Gobierno chileno debiera continuar explorando los pasos para simplificar su sistema de asistencia financiera estudiantil para facilitar la comprensión de los estudiantes y sus familias, así como la eficiencia administrativa. La Revisión de la OCDE/Banco Mundial de 2009 recomendaba que el MINEDUC fusionara sus becas en un solo programa con un número limitado de flujos de becas y también que combinara sus programas de créditos estudiantiles. Apoyamos estas recomendaciones. Asimismo, permitir que los estudiantes que lo necesiten obtengan financiamiento de todos los diferentes programas de Gobierno utilizando una sola solicitud reducirá la complejidad para aquellos y mejorará la coordinación y la focalización. Es positivo que el Gobierno chileno esté bien encaminado en la forma de implementar estos pasos, ya sea en la práctica o en el contexto de las reformas que se están considerando actualmente (MINEDUC, 2017b).

Además de los estudios de posgrado, sería beneficioso para el Gobierno eliminar gradualmente la elegibilidad para recibir ayuda financiera y otros apoyos basados en los resultados académicos de los estudiantes. El Gobierno chileno debiera continuar limitando la elegibilidad para recibir ayuda financiera solo a instituciones que reúnan los estándares de calidad. Dicho esto, el flujo de candidatos altamente calificados a instituciones particulares (por ejemplo, universidades del CRUCH) no tiene por qué ser responsabilidad del MINEDUC. En cambio, las instituciones pueden elegir competir a través de sus ofertas educativas generales y beneficios específicos, como becas institucionales o puestos de investigación.

Para responder de mejor manera a los recursos de los estudiantes y sus familias, el Gobierno de Chile debiera comenzar a acercarse hacia una elegibilidad gradual para sus programas de ayuda financiera, alejándose de la asignación por tramos. En otras palabras, la reducción de una proporción de ingreso marginal por sobre un umbral determinado sería preferible a recortes completos de elegibilidad. Muchos aspectos de la ayuda financiera en Ontario, Canadá, podrían proporcionar un sólido modelo a Chile, especialmente para el mejoramiento de la Gratuidad. Chile debiera también explorar opciones, posiblemente con instituciones de educación superior, para adaptarse a las circunstancias excepcionales de los estudiantes y sus familias en las que los criterios de elegibilidad del programa general sean demasiado rígidos. Un año adicional de elegibilidad para la ayuda financiera para estudiantes con discapacidades es un ejemplo de una posible política. Los procesos de apelación utilizados en Nueva Escocia, Canadá, es un ejemplo de un posible mecanismo.

Finalmente, Chile debiera considerar complementar sus mecanismos de ayuda financiera con préstamos que no se otorguen basados en el nivel de recursos, hasta un límite que equivalga al costo total de la educación (incluyendo no solo el arancel, sino que también los costos de vida). El reembolso de estos

fondos podría seguir siendo contingente al ingreso de los graduados. Este modelo puede asegurar que todos los estudiantes tengan acceso a suficientes fondos iniciales, incluidos aquellos que se encuentran en circunstancias excepcionales o aquellos que provienen de familias con altos ingresos. Los fondos debieran estar disponibles a un costo relativamente modesto para el Gobierno y con un pequeño riesgo para los estudiantes que posteriormente no ocupen puestos de trabajo con altas remuneraciones.

Recomendación 4.4

Fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación superior.

Resumen

Chile necesita que su sistema de educación superior sea de la más alta calidad posible y también necesita que la educación superior sea pertinente para la sociedad y la economía en general. En todo el sistema, desde la docencia en pregrado hasta la investigación aplicada, las políticas y los procesos deben apoyar un proceso de mejoramiento continuo.

Contexto

La Ley de Reforma a la Educación Superior de 2016 de Chile definió calidad del siguiente modo:

> El sistema debe orientarse hacia la búsqueda de excelencia, al asegurar la calidad de los procesos y resultados, fomentando el desarrollo de trayectorias de aprendizaje a lo largo de la vida. En esta búsqueda de excelencia, la educación superior debe estar motivada por los esfuerzos para la mejor transmisión del conocimiento a los estudiantes y la promoción de su creatividad y pensamiento crítico. La educación superior debiera estar orientada a la expansión de los límites del conocimiento, la innovación constante para alcanzar el bienestar y el respeto por el medio ambiente (MINEDUC, 2016c).

Esta definición indica las aspiraciones de Chile, por lo que el sistema de educación superior enfrenta una serie de desafíos.

Duración y flexibilidad del programa

La duración promedio de los programas de pregrado chilenos disminuyó de 10,6 a 10,1 semestres de 2011 a 2015, como se muestra en la Tabla 4.6. El porcentaje de estudiantes que demoran más tiempo en completar sus programas que la expectativa formal se incrementó ligeramente durante este período, impulsado en gran medida por las universidades estatales y las universidades privadas que no pertenecen al CRUCH. La duración de los programas ha cambiado poco en el caso de los estudios de posgrado, sin embargo, ha habido incrementos en casi todos los ámbitos en la proporción de estudiantes que demoran más de lo previsto en completar sus programas (Tabla 4.7).

Tabla 4.6. Duración de los programas de pregrado por tipo de institución (2015)

Tipo de institución	Número de semestres		Sobreextensión de programas*	
	Promedio	Comparación con 2011	Promedio	Comparación con 2011
CFT	7	+0,1	41%	+1%
IP	8,0	-0,3	31,2%	-1,2%
Universidades estatales	13,4	-0,1	39,9%	+3,4%
Universidades del G9	13,5	-0,4	37,7%	+0,9%
Otras universidades privadas	12,4	+0,2	31,5%	+1,5%
Total	10,1	-0,5	34,5%	+0,3%

*Porcentaje de estudiantes que demoran más tiempo en completarlo que el período formal de su programa.

Fuente: MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.



Tabla 4.7. Duración de programas de posgrado por tipo de universidad (2015)

Tipo de institución	Número promedio de semestres		Sobreextensión de programas*			
			Magíster		Doctorado	
	Magíster	Doctorado	Promedio	Comparación con 2011	Promedio	Comparación con 2011
Universidades estatales	6,9	12,6	70,2%	-1,4%	56,8%	+0,4%
Universidades del G9	6,3	12,7	58,3%	+5,8%	49,2%	+3,8%
Otras universidades privadas	5,6	12,4	51,2%	+0,6%	60,8%	+19,6%
Total	6,0	12,6	57,6%	+0,6%	54%	+4,1%

*Porcentaje de estudiantes que demoran más tiempo en completarlo que el período formal de su programa.

Fuente: MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.

La Revisión de 2009 de la OCDE/Banco Mundial sostenía que los programas chilenos conducentes a grados profesionales eran demasiado largos. Ese equipo de revisión visitó un programa de Ingeniería Civil en el que los estudiantes tardaban en promedio ocho años en completar sus carreras (OCDE/Banco Mundial, 2009). Los datos mencionados previamente muestran pocos progresos posteriores.

En 2009, la carga de trabajo académico de los programas de pregrado era un 30% más pesada que en Estados Unidos, Canadá o Australia (OCDE/Banco Mundial, 2009). La Revisión de 2009 lo consideró excesivo.

Los programas de educación superior en Chile son consistentemente rígidos. Los estudiantes, que deben seleccionar sus programas cuando comienzan sus estudios, tienen pocas alternativas si descubren más tarde que sus programas no eran una buena opción (OCDE/Banco Mundial, 2009). Los programas de educación superior chilenos ofrecen pocos cursos de educación general y la especialización excesiva ha dejado pocos cursos electivos, lo que limita la movilidad entre programas y niveles (OCDE/Banco Mundial, 2009). La conexión entre diferentes instituciones también ha sido muy difícil, incluso entre diferentes tipos de instituciones que operan en la misma área de estudios (OCDE/Banco Mundial, 2009).

Calidad y pertinencia del contenido del programa

En Chile, la mayoría de los estudiantes de educación superior buscan estudiar disciplinas que les permitan trabajar en empleos tradicionales de "cuello blanco" y en sectores de servicios liberales, no en sectores técnicos o industriales. Dicho esto, las familias menos informadas al parecer eligen programas de educación superior basadas en gran medida en la accesibilidad, sobre todo en términos de costo. Este patrón se refleja en la baja matrícula en programas técnicos, de ingeniería y de ciencias. En 2012, Chile tenía el cuarto porcentaje más bajo de la OCDE de graduados en educación terciaria en ciencias naturales e ingenierías, con el 16%. Esta cifra se situó muy por debajo del promedio de la OCDE, que fue del 22% (OCDE, 2015). Además, en 2002 la proporción de graduados terciarios en ciencias naturales e ingenierías fue de un 22% en Chile, ligeramente por debajo del promedio OCDE de 23%. Esto sugiere que la expansión más reciente de la participación en educación superior ha tenido lugar de manera desproporcionada en otros programas (OCDE, 2015).

En todos los programas, a las instituciones de educación superior en Chile les ha costado mucho orientar la instrucción hacia el aprendizaje del estudiante y la pertinencia del mercado laboral (OCDE/Banco Mundial, 2009). Los profesores en general no parecen adoptar un enfoque de aprendizaje centrado en el estudiante o basado en competencias. Además, los incentivos para que lo hagan han sido inexistentes o insignificantes. Los programas han puesto énfasis en el conocimiento teórico en lugar de desarrollar

la capacidad para el estudio independiente o las competencias en trabajo en equipo, comunicaciones, conciencia intercultural y emprendimiento (OCDE/Banco Mundial, 2009). El aseguramiento de la calidad ha puesto énfasis en los ingresos y egresos (*inputs and outputs*), no así en los resultados o el contenido de los programas. Aunque el informe de la OCDE de 2009 mencionó que algunos programas estaban adoptando nuevos métodos de enseñanza, como la instrucción de equipos de estudiantes, nuevos contenidos interdisciplinarios y flexibilidad en términos de inclusión de cursos electivos (pero no de transferencia de créditos de otros programas de estudio), estos ejemplos fueron la excepción a la regla.

En términos de competencias en inglés, el Índice de Dominio del Inglés (*English Proficiency Index*) de *Education First* clasifica a Chile en el lugar 36 del mundo y cuarto de Latinoamérica, aunque por detrás de la vecina Argentina. La Revisión de 2009 de la OCDE determinó que las razones de la baja competencia incluyen la falta de docentes apropiados, una preparación inadecuada en la educación media y la carga de trabajo académico básico excesivo (OCDE/Banco Mundial, 2009).

Los estudios sugieren que el grado en el que las instituciones chilenas apoyan en la práctica las transiciones a empleos de alta calidad ha sido altamente variable. En general, el sistema de la educación superior ha carecido de mecanismos de retroalimentación adecuados que puedan expresar las demandas del mercado laboral (Kis y Field, 2009). A menudo, el cuerpo académico no está al día con respecto a la evolución del mercado laboral y los empleadores participan mínimamente en la identificación de las necesidades de los programas y en el proceso de planificación de los programas académicos. Cuando se han tomado iniciativas para mejorar la pertinencia respecto del mercado laboral, estas han sido llevadas a cabo basadas mayormente en las disciplinas y con una orientación institucional (OCDE/Banco Mundial, 2010). Además, la acreditación de los programas es opcional para muchos de ellos. Numerosos programas sin acreditación pueden no comprometerse con empleadores o profesionales, ni establecer altos estándares para la práctica profesional, aunque sus graduados consiguen entrar automáticamente en la profesión pertinente. Los empleadores en Chile a menudo lamentan la brecha entre lo que los estudiantes aprenden y las necesidades del mercado laboral.

La revisión del Sistema del Aseguramiento de la Calidad de la OCDE en 2013 (OCDE, 2013) indicó que el Gobierno chileno estaba sumamente enfocado en la rendición de cuentas institucional relacionada con ingresos y egresos, en lugar de en asuntos y competencias internas. La revisión reveló que el Gobierno no dedicaba suficiente atención a la evaluación de las estructuras internas del aseguramiento de la calidad y cómo estas promueven el mejoramiento continuo en sus procesos y resultados. La revisión también señaló las frecuentes preocupaciones acerca de las competencias de las personas que realizan revisiones, así como también de los conflictos de intereses.

Los actores del sistema han hecho esfuerzos por mejorar la docencia y reorientarla hacia el aprendizaje del estudiante y la pertinencia respecto del mercado laboral. La ya desaparecida CNAP (precursor de la CNA) elaboró marcos de referencia para los perfiles estándares de egreso en diversos programas académicos. El programa MECESUP también apoyó proyectos piloto para desarrollar currículos basados en competencias (OCDE/Banco Mundial, 2009). Además, Chile participó en un proyecto Tuning con otros países latinoamericanos tomando como modelo el proceso asociado al Acuerdo de Bolonia en Europa, relacionado con el desarrollo de MNC.

En términos de aseguramiento de la calidad, más allá de los cambios mencionados anteriormente en el capítulo, las actuales propuestas de reforma requerirían que la CNA desarrolle un registro de evaluadores pares basados en criterios claros. La reforma también ordena que la CNA brinde capacitación para los evaluadores pares y que desarrolle criterios y estándares generales para la evaluación, así como también criterios específicos basados en las características particulares de las instituciones, que deberán ser confirmados por el MINEDUC y el CNED. Las propuestas de reforma también requieren que los evaluadores externos recomienden medidas de mejora y que las instituciones examinadas desarrollen planes de mejoramiento.

Cuerpo académico

Composición y condiciones laborales del cuerpo académico de la educación superior según nivel de formación

La provisión de titulares de posgrado que pueden dedicarse a la educación superior y a la investigación en Chile es baja según los estándares internacionales. Como se señala en el Capítulo 1, la proporción de chilenos con grados de magíster o doctorado es menos de la décima parte del promedio de la OCDE, a pesar del incremento anual de 16% en la inscripción de graduados desde 2004. El 86% de los 650 doctorados otorgados en Chile el 2014 fueron de universidades del CRUCH, mientras que una estrecha mayoría de los 12 305 grados de magíster otorgados provenían de otras universidades privadas.

Esta baja provisión de posgraduados se refleja en la composición de académicos, tal como se muestra en la Tablas 4.8. y 4.9. (MINEDUC, 2017d). A nivel universitario, solo el 13,3% de los académicos cuentan con doctorado, aunque las cifras correspondientes superan el 23% en universidades del CRUCH y son considerablemente más bajas en otras universidades privadas. Los académicos en IP y CFT tienen en su gran mayoría títulos profesionales, siendo también la credencial más común en las universidades. En total, el número de académicos con doctorado, magíster y título profesional se incrementó respectivamente en 48%, 59% y 27% del 2011 al 2016. Los demás docentes con licenciatura y/o títulos técnicos de nivel medio cayeron en 36% y 29% respectivamente (MINEDUC, 2017d).

Tabla 4.8. Composición del cuerpo académico universitario por nivel más alto de formación (2016)

Nivel de formación	Universidades estatales	Universidades del G9	Otras universidades privadas	Total
Doctor	23,2%	28,5%	7,1%	13,3%
Magíster	28,5%	28,6%	33,1%	29,0%
Especialidad médica u odontológica	6,4%	8,5%	6,9%	6,5%
Título profesional	37,4%	28,5%	43,2%	36,5%
Otro título o sin información	4,6%	5,8%	9,7%	7,3%

Fuente: MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.

Tabla 4.9. Composición del cuerpo académico de IP y CFT por nivel más alto de formación (2016)

Nivel de formación	CFT	IP
Magíster	11,8%	15,2%
Título profesional	71,7%	71,7%
Licenciado	3,7%	5,3%
Técnico de nivel superior	10,4%	5,4%
Otro título o sin información	2,4%	2,3%

Fuente: MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.

En términos de carga laboral, la mayoría de los académicos chilenos trabajan 22 horas o menos por semana, como se muestra en la Tabla 4.10. Los académicos en CFT e IP trabajan menos horas, lo que se alinea con los mandatos de que estas instituciones se conecten con el lugar de trabajo. Proporciones similares de académicos en universidades privadas que no pertenecen al CRUCH trabajan a tiempo parcial, sin embargo, una gran proporción de académicos en universidades del CRUCH trabajan 39 horas o más. Esto se refiere en parte a las cualificaciones, pues los profesores con grado de doctorado trabajan mayoritariamente 39 horas o más (76,5%). Esto también demuestra aún más la brecha entre los académicos de universidades del CRUCH y otras universidades privadas. En 2016, el 17,9% de los docentes en Chile ha tenido también contrato en más de una institución de educación superior. Esto fue especialmente común entre graduados de magíster con un 23,8%.

Tabla 4.10. Horas semanales de trabajo de académicos por tipo de institución (2016)

Tipo de institución	11 horas o menos	Entre 11 y 22 horas	Entre 23 y 38 horas	39 o más horas
CFT	56,6%	32,6%	6,3%	4,5%
IP	44,5%	33,5%	10,5%	11,5%
Universidades estatales	31,1%	26,3%	4,4%	38,2%
Universidades G9	26,5%	24%	6,6%	42,9%
Otras universidades privadas	57,2%	20,1%	9,2%	13,6%

Fuente: MINEDUC (2016a). "Mifuturo: Compendio Histórico de Educación Superior".
En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.

Entre los desafíos clave se incluye la ausencia de trayectorias claras en la carrera de los académicos, considerando que la mayoría de las universidades en Chile (si no todas) carecen de programas efectivos de desarrollo académico. Además, los procesos de contratación, así como también los despidos de personal con bajo desempeño, a menudo carecen de transparencia.

Desempeño de la investigación de los académicos por campo de estudio

Los datos de la OCDE proporcionan indicios de los campos en los que Chile tiene mayor fortaleza en la investigación. De acuerdo con esta evidencia, la excelencia en investigación se concentra claramente en el campo de las ciencias naturales.

En las ciencias de la tierra, Chile ocupa el segundo mayor índice de actividad relativa para un campo de estudio de la OCDE. También tiene una proporción relativamente alta de doctorados en el área, lo que indica una especial concentración de la investigación chilena en este ámbito (OCDE, 2015) (ver Tabla 4.11.). La producción se sitúa en el promedio mundial, pero el impacto es alto y el 13,5% de los documentos producidos por los investigadores chilenos en ciencias de la tierra están entre los 10% más citados en este campo (Kamalski et al., 2015; OCDE, 2015). La astronomía impulsa muchos de estos resultados, relacionados con la ubicación de los instrumentos astronómicos internacionales en suelo chileno. Sin embargo, las ciencias de la tierra son fundamentalmente un campo de investigación básica (trabajo experimental o teórico que se lleva a cabo principalmente para adquirir nuevo conocimiento sobre las bases subyacentes de fenómenos y hechos observables, sin ninguna aplicación o uso a la vista). Por lo tanto, es difícil conectar con la innovación económica.

Tabla 4.11. Concentración de titulares de doctorado, producción y desempeño por campo de estudio

Campo	Proporción de graduados de doctorado	
	Chile	Promedio OCDE
Ciencias naturales	43,5%	25,1%
Humanidades (humanidades, artes y educación)	18%	18,3%
Ingeniería y tecnología (ingeniería, fabricación y construcción)	14,4%	14,9%
Servicios y agricultura	10,4%	4,2%
Ciencias sociales, negocios y leyes	7,8%	18%
Ciencias de la salud (salud y bienestar)	5,9%	19,5%

Fuentes: OCDE, (2015). *OCDE Science, Technology and Industry Scoreboard 2015 – Innovation for Growth and Society.* OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/20725345; Kamalski et al. (2015). *World of Research 2015: Revealing patterns and archetypes in scientific research.* Elsevier, Amsterdam.

La agricultura es el campo en el que los investigadores chilenos logran el mayor impacto. También tiene una alta concentración de graduados de doctorado. El área con el segundo índice de mayor actividad relativa en Chile es el de las artes y humanidades, y el impacto de este campo es alto. Por último, el campo con la mayor proporción de documentos en el 10% más citado es la odontología (OCDE, 2015).

Internacionalización

Internacionalización de los académicos chilenos

En muchos sentidos, los investigadores y académicos chilenos tienen una importante participación internacional. Solo el 30% de los aproximadamente 14 000 investigadores no muestra movilidad internacional. Esta tasa está a la par con las tasas de Canadá, Países Bajos y Dinamarca, y es considerablemente más sólida que la de Brasil (53%) y de Argentina (46%) (Kamalski et al., 2015). Un porcentaje relativamente alto (52,6%) de publicaciones chilenas involucran la coautoría de personas afiliadas con instituciones en otros países o economías. De acuerdo con esta medición, Chile está cerca de la cúspide mundial, a la par con Dinamarca, Austria y Bélgica (OCDE, 2015). La proporción de publicaciones chilenas que involucran colaboración internacional también fue consistentemente superior al promedio mundial en 2003 y 2012 (OCDE, 2016b). Sin embargo, la participación internacional puede variar considerablemente entre áreas y en algunas de ellas puede ser bastante limitado.

Un desafío clave es que parece ser más fácil para el capital humano avanzado chileno trasladarse a otros países que para el país reclutar mentes para Chile. Los académicos internacionales impartieron solo el 3,9% de todas las horas lectivas en 2015, incluyendo el 5,6% en las universidades del CRUCH, el 4% en otras universidades privadas, el 1,7% en IP, y el 1,1% en CFT. Los docentes extranjeros representan una proporción relativamente alta de aquellos con doctorado con el 11,9%, en comparación con el 3,1% de todos los académicos. El pequeño tamaño del mercado chileno probablemente debilita su capacidad para atraer académicos internacionales. Adicionalmente, las regulaciones de recursos humanos de la administración pública limitan la capacidad de las instituciones para contratar académicos extranjeros de forma permanente, entre otros obstáculos para las carreras académicas en el país (OCDE/Banco Mundial, 2009).

Internacionalización de estudiantes chilenos

Los chilenos estudian en el extranjero en tasas relativamente limitadas. La proporción bruta de matrícula saliente de Chile es 0,6%, cifra inferior a la de muchos otros países de la OCDE. Los destinos de estudio más populares son Estados Unidos, España y Reino Unido (UNESCO-UIS, 2016). CONICYT brinda apoyo financiero para que estudiantes chilenos de posgrado vayan al extranjero, pero solamente para asistir a instituciones que tengan un desempeño lo suficientemente bueno en su subárea

disciplinar en ciertos *rankings*: el sitio web de mediciones de ciencia de Thomson Reuters (*Thomson Reuters Web of Science*) (mejores 100), y los *rankings* ARWU (*Academic Ranking of World Universities*) y THE (*Times Higher Education*) (mejores 50). CONICYT también permite a los estudiantes de posgrado estudiar en instituciones internacionales que se clasifican en el *ranking* ARWU o THE (mejores 150) (CONICYT, 2017). Los programas de Chile de movilidad internacional para estudiantes avanzados buscan promover la circulación de mentes, pero es posible que no hayan alcanzado una escala suficiente (Programa Internacional Becas Chile, OCDE/Banco Mundial, 2010).

Al mismo tiempo, pocos estudiantes extranjeros estudian en Chile. En abril de 2014, los estudiantes extranjeros representaban solamente el 1,1% de los estudiantes de educación superior menores de 30 años y el 4% de estudiantes de 30 años o más. Estas cifras han ido en aumento desde 2011. Dicho esto, la mayoría de estos estudiantes (al menos el 55,3%) tenían residencia previa en Chile, por lo que posiblemente sean inmigrantes, a diferencia de los estudiantes que hayan viajado a Chile específicamente por estudios. La inmensa mayoría de los estudiantes extranjeros provienen de Latinoamérica y el Caribe (82,6%), y en particular de Perú (28,4%), Colombia (19,7%) y Ecuador (9,7%). Solamente el 3,5% proviene de Europa, el 1,3% de Asia y el 0,6% de Norteamérica. Los estudiantes se concentran en la Región Metropolitana de Santiago (donde representan el 6,4% del total de la matrícula) y en universidades (6,4%). Chile también recibió 7 401 estudiantes de intercambio en 2014, los que provenían de un número considerablemente mayor de países y que se concentraron mayormente en universidades del CRUCH (Salamanca, Sago y Rolando, 2014).

Evidencia Internacional

Enfoque en el aprendizaje del estudiante

Varios autores han entregado recomendaciones sobre cómo desarrollar currículos pertinentes en la educación superior basados en la experiencia internacional (Olsson y Cooke, 2013; Van Deuren, 2013; Wang y Burton, 2012). En un informe reciente de la OCDE (citando al Parlamento Europeo, 2015, en OCDE, 2017) se hace referencia a la importancia de hacer que los contenidos temáticos y la forma en que se imparten sean atractivos durante el desarrollo del currículum. Esto es vital para lograr una formación buena, atractiva y receptiva. Por ejemplo, las adaptaciones curriculares en ciencias en Europa han tenido como objetivo fortalecer el aprendizaje basado en la investigación en la enseñanza de temas científicos, como también una mayor contextualización de la enseñanza de la ciencia mediante su integración con los temas sociales actuales. Además, una revisión de la OCDE de literatura especializada (Hoidn y Kärkkäinen, 2013) ofrece hallazgos iniciales muy útiles respecto de los efectos de las prácticas pedagógicas innovadoras. La revisión concluye que los enfoques de aprendizaje activos que ofrecen oportunidades para el aprendizaje autónomo y grupal, tales como el aprendizaje basado en problemas (ABP), tienden a ser más efectivos que los métodos de enseñanza tradicionales al preparar estudiantes para trabajar y vivir en sociedades impulsadas por la innovación.

En muchos países, un ámbito de influencia clave ha sido establecer resultados de aprendizaje trabajando a menudo en colaboración con asociaciones profesionales. Los Becarios del Colegio Real de Médicos y Cirujanos de **Canadá** (*Fellows of the Royal College of Physicians and Surgeons*), cuerpo profesional de los médicos del país, desarrollaron el Marco de Competencias para Médicos (CanMEDS) en la década de los 90, y desde entonces ha sido actualizado regularmente. El marco articula “una definición comprehensiva de las habilidades requeridas para todos los dominios de la práctica médica” a fin de proporcionar una base para la educación médica. Se centra en siete roles para los médicos: Médico experto (el rol integrador), Comunicador, Colaborador, Líder, Promotor de la Salud, Erudito y Profesional. El Colegio Real ha integrado el Marco CanMEDS en sus estándares para la acreditación de programas, los documentos de formación de especialistas, las evaluaciones finales de formación, los modelos para exámenes y la mantención de la certificación del programa de desarrollo profesional continuo. Muchas otras jurisdicciones alrededor del mundo han usado el Marco CanMEDS como modelo (Royal College, 2015).

Existe una visión esencial que señala que los marcos de cualificaciones requieren el apoyo de un aseguramiento de la calidad sistemático y transparente (Murray, 2013). En la educación superior, el desarrollo de los EQF y NQF en Europa se ha vinculado con el proyecto Tuning en curso (ver Tuning, 2017). Esto ha significado que las instituciones de educación superior están considerando conjuntamente cómo diseñar, desarrollar, implementar, evaluar y mejorar la calidad en sus programas, con una orientación hacia las necesidades de la sociedad. El objetivo de estas medidas no es reducir la diversidad de programas ni debilitar la autoridad académica institucional, local o nacional. El objetivo es encontrar mecanismos para "afinar" (*tuning*) los programas individuales de educación superior a fin de garantizar que estén orientados hacia los resultados de aprendizaje de los estudiantes y al logro de los estándares mínimos clave que son comunes en toda la región.

La especificación de los resultados de aprendizaje es ahora una parte fundamental de los criterios de acreditación para programas e instituciones. Una revisión del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, CEDEFOP (2016b), respecto de la utilización de los resultados de aprendizaje en Europa, reveló que la creación de los NQF en coherencia con los EQF ha sido uno de los principales impulsos en el progreso de la utilización de los resultados de aprendizaje. El énfasis en los resultados de aprendizaje dentro de estándares y directrices de aseguramiento de la calidad en el área de educación superior de Europa ha contribuido a orientar el funcionamiento de las agencias nacionales de aseguramiento de la calidad. También ha impulsado de manera clave el uso de los resultados de aprendizaje en Europa (ENQA,2015).

Aseguramiento de la calidad para el mejoramiento continuo

Los sistemas de aseguramiento de la calidad efectivos enfatizan en el desarrollo de culturas en las que la calidad es primordial y el mejoramiento continuo un estándar. Estos sistemas también tienen tiempos de respuesta rápidos y estructuras sólidas para asegurar el profesionalismo y evitar conflictos de interés.

Dinamarca ofrece un ejemplo de un sólido sistema de aseguramiento de la calidad que enfatiza en la acreditación institucional, introducida bajo la Ley de Acreditación en 2013. El modelo no apunta a entregar supervisión y reglas estrictas a nivel de programa. Tampoco hace hincapié en la documentación que solo puede utilizarse durante el proceso de acreditación. En cambio, la Institución de Acreditación Danesa (*Danish Accreditation Institution*, DAI) evalúa la calidad de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad de las instituciones con el objetivo de ayudarlas a mejorar constantemente estos sistemas y, por extensión, sus programas de estudio. El Gobierno evalúa los esfuerzos de aseguramiento de la calidad institucional usando el Acta de Acreditación, los criterios de la solicitud ministerial pertinente y los criterios de acreditación más detallados. Los procedimientos deben cumplir cinco criterios de calidad y pertinencia que sean consistentes con los Estándares y Directrices Europeas (*Europeans Standards and Guidelines*) para el aseguramiento de la calidad de los programas de educación superior: el aseguramiento de la calidad debe ser continuo y sistemático, estructurado en una división clara de responsabilidades y tareas, firmemente anclado al nivel de gestión, construido sobre una cultura de calidad inclusiva, y debe considerar los programas de forma holística incluso en términos de enseñanza. Sin embargo, es insuficiente que el sistema se limite a cumplir los criterios en el papel. Los evaluadores externos consideran si el aseguramiento de la calidad de una institución está funcionando bien en su práctica diaria y si continuará trabajando bien después de que se otorgue o renueve la acreditación. Esta estructura general deja la responsabilidad sobre la calidad de los programas directamente en las instituciones y su administración. Al mismo tiempo, la estructura permite una mayor flexibilidad a las instituciones para desarrollar programas de creciente mayor calidad y pertinencia que mejor se adapten a sus fortalezas y circunstancias. El sitio web de DAI detalla de forma transparente su enfoque (DAI, 2017).

Del mismo modo, la NVAO en **Países Bajos** realiza auditorías para determinar si las instituciones tienen sistemas efectivos de aseguramiento de la calidad con los cuales garantizar la calidad de sus programas y apoyar su mejoramiento (NVAO, 2016). Estas auditorías institucionales son válidas hasta por seis años, existiendo además decisiones condicionales válidas hasta por dos años. Las auditorías se realizan en un

plazo de seis meses a partir de las postulaciones institucionales. Las comisiones de auditoría deben incluir al menos cuatro miembros, incluyendo un estudiante y una persona con experiencia administrativa como presidente. Los miembros de la comisión deben tener experiencia autorizada de relevancia nacional e internacional y las comisiones deben ser independientes (de acuerdo con un código de conducta desarrollado). También hay requisitos específicos para las comisiones de evaluación de determinados programas, incluyendo presidentes capacitados.

Vinculación de las instituciones de educación superior con el sector privado

Muchos sistemas de educación superior han puesto énfasis en la vinculación de las instituciones con la industria. Tales políticas tienen como objetivo apoyar la pertinencia de los programas de estudio, pero también la investigación y la misión de servicio de las universidades.

Desde 1990, La Mesa Redonda de Educación Superior de Negocios de **Australia** (*Business Higher Education Round Table*, BHERT) ha buscado fortalecer la relación entre los negocios y la industria, por una parte, y el sector de la educación terciaria, por otra. En pocas palabras, BHERT aspira a avanzar en los objetivos y mejorar el desempeño de ambos. BHERT promueve debates políticos de temas clave, tales como la agenda de formación del país y el comercio. Persigue la colaboración y el intercambio de conocimiento y representa a sus miembros ante el Gobierno y otras partes interesadas. Entre las actividades específicas que realiza se incluyen premios anuales para las instituciones de educación superior e iniciativas de colaboración, almuerzos de trabajo a nivel ministerial, publicaciones y ciclos de oradores destacados (BHERT, 2016).

En **Reino Unido**, los Consejos Sectoriales de Competencias (*Sector Skills Councils*, SSC) son organizaciones de empleadores de industrias específicas autorizadas por el Gobierno a través de la Comisión para el Empleo y las Competencias del Reino Unido (*UK Commission for Employment and Skills*). Sus objetivos son: apoyar a los empleadores en el desarrollo y la gestión de los estándares de aprendizaje; reducir las brechas y carencias de competencias y aumentar la productividad; impulsar las competencias de los trabajadores de su sector; y mejorar la provisión de aprendizaje. Los SSC han contribuido al desarrollo de los Estándares Ocupacionales Nacionales (*National Occupational Standards*) y el diseño y aprobación de los Nuevos Estándares de Aprendizaje (*New Apprenticeship Standards*) y los marcos de aprendizaje. También han creado las Estrategias de Cualificación Sectorial (*Sector Qualification Strategies*). El Reino Unido cuenta actualmente con 21 SSC que trabajan con más de 550 000 empleadores y cubren aproximadamente el 90% de la fuerza laboral del Reino Unido (OCDE, 2016d).

Cuerpo académico

En el centro de toda universidad o instituto de investigación se encuentra su capital humano avanzado: la suma de mentes en un sistema y el conocimiento acumulado, la perspicacia y la experiencia acumulada que poseen. Cualquiera sea la actividad que lleve a cabo una institución de educación superior, la calidad de esa actividad está determinada por la calidad del núcleo de académicos. Por lo tanto, el principal desafío al que se enfrentan todas las instituciones de educación superior es reclutar excelentes académicos y estimular su desarrollo manteniendo al mismo tiempo la libertad académica y conservando la responsabilidad y compromiso en sus campos de estudio individuales.

Tradicionalmente, el reclutamiento académico ha sido guiado por sistemas de pares. Sin embargo, las instituciones de educación superior de masas han tenido que desarrollar claras estrategias de reclutamiento que sean más flexibles para que puedan cambiar y construir estratégicamente sus perfiles académicos. Las instituciones también se han enfrentado al imperativo de diversificar el personal académico y no académico. Finalmente, se ha vuelto ventajoso para el liderazgo contratar internacionalmente y poner atención en el perfil etario del personal.

La integración de la investigación y la docencia es decisiva en el desarrollo de una universidad sólida. Las instituciones no debieran suponer que los buenos investigadores también son buenos docentes. En su lugar, debieran priorizar ambos conjuntos de competencias, así como excelentes habilidades de comunicación en general.

El desarrollo de los académicos debiera empezar antes de la contratación. Muchos investigadores han identificado que el desempeño de los estudiantes en los estudios de posgrado es el mejor predictor del éxito de un académico. Esto significa que la calidad de los estudiantes de posgrado es un determinante clave de la calidad de los futuros académicos (McKenzie y Schweitzer, 2001; Zeegers, 2004). Construir una masa crítica de sólidos investigadores requiere incrementar y mejorar la provisión de estudiantes de doctorado en desarrollo (Olsson y Cooke, 2013). Las instituciones deben desarrollar procesos y criterios de selección que identifiquen a jóvenes estudiosos prometedores para formar la nueva generación de investigadores y preparar profesionales competentes con fuertes valores.

En cuanto a la investigación, una de las mejores formas de desarrollar académicos universitarios es proveer oportunidades para que los mejores talentos se comprometan con la investigación independiente, libre y fundamental. En el pasado, esta era una tarea de Gobierno sencilla porque la matrícula de estudiantes era limitada y los profesores a tiempo completo eran relativamente pocos, tradicionalmente solo uno por campo académico. El desarrollo de la universidad masiva y la creciente diversificación de las fuentes de financiamiento para la investigación han añadido complejidad. La jerarquía de investigadores se ha incrementado, ya que las instituciones a menudo tienen estudiantes y candidatos de doctorado, posdoctorado, conferencistas temporales y profesores, profesores adjuntos, profesores asistentes, profesores asociados, profesores a tiempo completo e investigadores superiores, todos haciendo investigaciones dirigidas al interior de los mismos departamentos. En la actualidad, es la norma en muchos campos académicos que los profesores trabajen en equipo. El liderazgo de equipo a menudo cambia en el tiempo y las personas disfrutan de diferentes grados de libertad para elegir sus objetivos de investigación. Dicho esto, existe un alto grado de libertad en términos de métodos investigativos.

En cuanto a la enseñanza, los programas efectivos para el desarrollo de los académicos se basan en el reconocimiento de la enseñanza como actividad académica, así como también en el respeto de la libertad y el conocimiento de los docentes. Los programas de mejoramiento pedagógico generalmente funcionan mejor cuando reúnen a los académicos en comunidades de práctica. Estos programas también son más efectivos cuando consideran el desarrollo a lo largo de toda la carrera de los académicos participantes y enfatizan en el crecimiento profesional más que en la formación correctiva. La literatura sobre prácticas efectivas para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en las universidades indica que las actividades que sitúan el diálogo como una parte natural de los programas de trabajo individual son más efectivos que los eventos ocasionales de formación (Salmi y Holm-Nielsen, 2014; DPGM, 2014). Las sesiones de diálogo entre académicos y directivos administrativos pueden también ofrecer una alternativa a las evaluaciones de los académicos (Qualters, 1995 y 2009). El diálogo fomenta el aprendizaje entre pares al permitir la identificación y exploración explícita de supuestos no examinados de una manera no prejuiciada. También estimula que los participantes compartan técnicas e ideas.

El Foro Nacional para la Mejora de la Enseñanza y el Aprendizaje (*National Forum for the Enhancement of Teaching and Learning)* ha apoyado activamente el desarrollo de la calidad de la docencia en **Irlanda**. El foro ofrece premios para reconocer la excelencia en la enseñanza. Un premio se basa en la elección de los estudiantes y el otro se basa en evaluación empírica. El Foro ofrece becas de posgrado para apoyar el desarrollo de la enseñanza en la educación superior. También está formulando un marco de desarrollo profesional para los docentes de la educación superior y apoya el desarrollo de asociaciones y colaboraciones en todo el sector que favorece la mejora de la enseñanza y el aprendizaje (T&L, 2016).

En **Reino Unido**, la Academia de Educación Superior (*Higher Education Academy*) ha elaborado el Marco de Estándares Profesionales del Reino Unido (*UK Professional Standards Framework*) que apunta a asegurar las buenas prácticas en la profesión docente y, por lo tanto, una educación de alta calidad. El Marco de Estándares está escrito desde la perspectiva del profesional y esboza el marco nacional para el reconocimiento integral y la evaluación comparativa de los roles de apoyo a la enseñanza y aprendizaje.

También ha aportado reconocimiento profesional a través de becas de especialización, que hasta la fecha han recibido 75 000 miembros, que han certificado su excelencia en la docencia (HEA, 2017).

Australia ha asignado AUD 42,8 millones para financiar programas durante cuatro años en el marco del programa para la Promoción de la Excelencia en el Aprendizaje y Enseñanza en la Educación Superior (*Promotion of Excellence in Learning and Teaching in Higher Education*, PELTHE), administrado por el Departamento de Educación y Formación del Gobierno de Australia. PELTHE consta de cinco becas diferentes así como también becas de especialización, llamadas Premios Australianos para la Enseñanza Universitaria (*Australian Awards for University Teaching*, AAUT), que reconocen prácticas docentes de calidad y contribuciones destacadas al aprendizaje de los estudiantes de la educación superior. El objetivo de los AAUT es promover la excelencia y fomentar el cambio sistémico en el aprendizaje y la enseñanza mediante el intercambio y la difusión del conocimiento al interior de la comunidad de educación superior. El PELTHE financió 320 becas generales y 55 becas de especialización entre 2012 y 2016 (Departament of Education and Training, 2017; Office for Learning and Teaching, 2016).

Internacionalización

Los sistemas nacionales de innovación son fortalecidos cuando tienen acceso al conocimiento y talento internacional. La innovación también aumenta cuando los países compiten por las mejores mentes. Algunos expertos consideran que, más allá de la adquisición de académicos internacionales y la prevención de la fuga de cerebros, es esencial para los países lograr la circulación de cerebros (Thorn y Holm-Nielsen, 2008). La movilidad de capital humano avanzado es uno de los factores más importantes para la inserción exitosa en el sistema global de intercambio de conocimientos. Esto es especialmente cierto para economías pequeñas como Chile.

La internacionalización también es importante para el aprendizaje de los estudiantes. Los investigadores han encontrado que los estudiantes nacionales e internacionales que estudian juntos tienen mejor rendimiento que grupos de aprendizaje monoculturales (McLean y Ranson, 2005). Todos los estudiantes aportan conocimientos sociales y culturales para mejorar el aprendizaje en la sala de clases, pero los estudiantes internacionales diversifican aún más este conocimiento (Ryan y Hellmundt, 2005). Los estudiantes internacionales también transforman los campus en ambientes globales donde los estudiantes pueden aprender más acerca de la comunicación y el entendimiento intercultural, y pueden ser más capaces de distinguir entre características individuales y culturales. (Ryan y Caroll, 2005; Sumer, Senel y Garaham, 2008). Las competencias interculturales serán fundamentales para el éxito en un mundo globalizado.

La internacionalización es una significativa prioridad en la Estrategia Nacional para la Educación Superior hasta 2030 de **Irlanda**. Las prioridades incluyen alentar a los académicos y estudiantes irlandeses a trabajar y estudiar en el extranjero, atraer académicos y estudiantes extranjeros a Irlanda, proporcionar un fuerte apoyo a los estudiantes internacionales, a la competitividad internacional, a otros vínculos internacionales y a la internacionalización del currículum (Department of Education and Skills, 2011).

▪ Cuerpo de la recomendación

La Revisión sobre el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile de la OCDE en 2013 concibió un Sistema de Aseguramiento de la Calidad que fuera **transparente, centrado en el estudiante y orientado a resultados**. Tal sistema buscaría: promover la equidad, la pertinencia y la eficiencia; garantizar estándares mínimos; promover una cultura de calidad y profesionalismo que lleve a un mejoramiento continuo; apoyar la participación activa de las partes interesadas, especialmente estudiantes y empleadores, a fin de promover la responsabilidad y la pertinencia; permitir la diversidad de instituciones, programas y modos de impartir educación superior; integrar la transparencia y la apertura en el sistema para inspirar seguridad y confianza; y estar abierto a las experiencias de otros países. Estos principios siguen siendo igualmente relevantes hoy.

Es crucial destacar, sin embargo, que cualquier reforma del Gobierno, sin importar lo bien diseñada que esté, solo puede comenzar por alcanzar los objetivos de Chile en materia de calidad de la educación superior. Todos los actores del sistema deben asumir su responsabilidad y participar en el cultivo de una cultura de calidad que se construya sobre los logros previos alcanzados a lo largo de los ciclos políticos. Este esfuerzo implica un monitoreo continuo del progreso de las reformas. También significa adoptar metas nuevas, más ambiciosas y pertinentes, cuando se logren los éxitos, cuando la evidencia emergente sugiera que se requieren cambios y cuando las necesidades del sistema hayan evolucionado. En este sentido, el Gobierno chileno debiera revisar el impacto de sus reformas actuales en un período de cinco años. Las naciones e instituciones que compiten entre sí sin duda seguirán buscando mejorar; Chile debe hacer lo mismo sin descanso.

4.4.1 *Enfocarse en lo que los estudiantes y los graduados saben y pueden hacer.*

El Gobierno chileno debiera apuntar a cambiar el enfoque del sistema de su educación superior hacia el conocimiento y las competencias que quiere que sus estudiantes desarrollen y alejarse de las listas de control de ingresos y egresos. Esto debe hacerlo reconociendo y adaptándose a la creciente diversidad de la población estudiantil, con diversos enfoques, expectativas y objetivos de aprendizaje.

El desarrollo del MNC provee una oportunidad importante para reorientar el sistema. El Gobierno chileno debiera aprender de las experiencias de otros países y jurisdicciones en su búsqueda del desarrollo del MNC. El Gobierno debiera estructurar el nuevo MNC, primero y ante todo, en torno a las expectativas de lo que los graduados debieran saber y ser capaces de hacer como resultado de la finalización de sus programas de estudio. A continuación, debiera identificar los elementos del programa necesarios para cumplir esas expectativas. Las instituciones, los empleadores y las asociaciones profesionales debieran participar en la identificación de dichas expectativas de aprendizaje para asegurar su pertinencia. Otros principios de referencia clave para desarrollar el marco de cualificaciones debiesen incluir:

- Una preferencia por el desarrollo de conocimientos y competencias transferibles a través de programas académicos, en oposición al actual currículum rígido y altamente especializado.
- Un firme compromiso para asegurar la eficiencia de los programas y limitar estrictamente los requisitos a lo pertinente y necesario, para reducir la duración de los programas con respecto a los niveles actuales.
- Favorecer la transferibilidad del aprendizaje entre instituciones de educación superior, al tiempo que se permite flexibilidad a las instituciones para innovar en la entrega de sus programas.

Los mercados laborales se están volviendo más flexibles. Con la tecnología y la globalización, las funciones de los trabajos y la experiencia están cambiando, y los empleadores tendrán que ponerse al día. Las demandas sociales y profesionales de los trabajadores probablemente también cambiarán con mucho más frecuencia en el futuro. Por lo tanto, se espera que los graduados sean más adaptables. Los títulos iniciales de educación superior de las personas pueden ser pertinentes para sus primeros empleos, pero para los siguientes, la capacidad que una persona tenga para adquirir competencias de nivel superior puede ser decisiva. Las competencias de aprendizaje y conocimiento interdisciplinario son claves.

Un desafío crítico será difundir el nuevo MNC y asegurarse de que se use en la práctica para enmarcar la instrucción y la evaluación de los estudiantes (OCDE/Banco Mundial, 2009). El MNC tendrá poco efecto si existe solamente en el papel. La integración dentro del marco general de aseguramiento de la calidad de Chile es esencial. El MNC y sus expectativas de aprendizaje debieran constituir el punto de referencia para las revisiones de aseguramiento de la calidad, especialmente a nivel de programa. Las condiciones impuestas en el financiamiento relacionadas con el cumplimiento también podrían ser apropiadas.

La Revisión del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de la OCDE de 2013 recomendaba expandir gradualmente la acreditación a nivel programa, particularmente en áreas prioritarias de especial pertinencia económica y social. Esta recomendación continúa siendo altamente pertinente. Las asociaciones profesionales juegan a menudo un papel fundamental en la acreditación y el apoyo para el mejoramiento de programas específicos. El Gobierno chileno debiera buscar en el futuro dicho desarrollo en áreas tales como ingeniería. Ante la posibilidad de que dichas estructuras estén facultadas para apoyar en la acreditación de programas en el futuro, el Gobierno chileno debiese asegurar que los procesos de acreditación sean transparentes y que los conflictos de interés se aborden adecuadamente Por ejemplo, los equipos de acreditación debieran firmar contrato con la CNA para realizar el trabajo, no directamente con las instituciones. Las reformas actuales a la CNA y la eliminación de las agencias privadas de acreditación son pasos hacia este propósito.

El Gobierno chileno debiera alentar a sus instituciones de educación superior a apoyar o incentivar a los académicos para que busquen métodos pedagógicos basados en la evidencia. También debiese apoyar a los académicos en la creación de currículos más innovadores que se adapten a los cambios en las necesidades de los estudiantes y la tecnología, así como a los cambios en las prácticas profesionales en el campo de estudio. Un cambio útil puede ser incluir una mayor cantidad de conferencistas invitados que trabajen en el área. El Capítulo 3 discute cómo la formación inicial docente podría desarrollarse y modernizarse. Consideraciones similares debieran aplicarse a muchos otros programas de titulación.

Por supuesto, las instituciones de educación superior por sí solas no pueden preparar plenamente a sus estudiantes para el mercado laboral. La empleabilidad real proviene directamente de las experiencias en el mercado laboral, tales como las prácticas profesionales y los programas duales de trabajo y estudio. La experiencia internacional también puede ser una activo clave.

4.4.2 Priorizar el mejoramiento continuo.

La Revisión del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile de la OCDE en 2013 (OCDE, 2013) recomendaba, en primer lugar, formalizar el propósito de la acreditación institucional como primer y principal objetivo para desarrollar una cultura de calidad que promueva el mejoramiento continuo de la enseñanza y el aprendizaje. Este informe está de acuerdo con esa visión y da la bienvenida a las propuestas de la reforma a la educación superior que permitirían avanzar en dicho desafío.

Fortalecer los requerimientos para la autoevaluación debiera ser una prioridad en el aseguramiento de la calidad. Todas las revisiones institucionales debieran examinar sus mecanismos internos para asegurar la calidad de sus programas. Reiteramos la recomendación hecha en la Revisión de la OCDE en 2013 de realizar evaluaciones basadas en criterios explícitos acordados en común, cuyos detalles serán fundamentales para determinar la efectividad y la objetividad de la acreditación en adelante. Los criterios debiesen incluir la medición del grado en que las instituciones se esfuerzan para cumplir las necesidades de los empleadores y de los estudiantes, el grado en que el liderazgo ha internalizado la importancia del aseguramiento de la calidad y, finalmente, la capacidad profesional dedicada y la cultura de la calidad en general. Idealmente, las instituciones debieran: asignar la responsabilidad para el aseguramiento de la calidad específicamente a un vicerrector o equivalente; contar con personal calificado dedicado e informar regularmente al equipo superior de gestión; y comunicar de manera visible a los actores institucionales en general (a través de boletines o del sitio web). Todas las revisiones externas debieran también generar planes para el mejoramiento e incluir medidas para asesorar a las instituciones en el fortalecimiento de la capacidad institucional para llevar a cabo el aseguramiento de la calidad de manera efectiva.

El uso de un sistema escalonado de acreditación institucional y de acreditación provisional promete crear incentivos más sólidos para el mejoramiento. Es más probable que un sistema de este tipo haga visible la desigual capacidad de las instituciones en todo el sistema, que lo que podría hacer una simple distinción entre acreditado o no acreditado. La acreditación institucional de las instituciones más sólidas podría limitarse a auditar la calidad de sus procesos internos de aseguramiento de la calidad, como se ha descrito anteriormente. En cambio, las instituciones más débiles debieran estar sujetas a una revisión más profunda para garantizar la rendición de cuentas. Focalizar los recursos nacionales de aseguramiento de la calidad en las instituciones más problemáticas puede mejorar la efectividad y la eficiencia.

La Revisión de la OCDE de 2013 recomendó que las revisiones de calidad institucional debieran diseñar una batería de revisiones de pares capacitados. Las reformas actuales generarían progresos en esta área. Basándonos en la experiencia internacional, recomendamos, además, que la capacitación obligatoria de revisores externos aumente de medio día a dos o tres días (OCDE, 2013).

Es fundamental que los estándares y criterios para la acreditación institucional se adapten a los distintos tipos de instituciones, que es un objetivo del reciente paquete de medidas. Los procesos de acreditación debieran también permanecer asequibles para las instituciones.

4.4.3 Fortalecer el capital humano del sistema de educación superior.

El Gobierno chileno debe priorizar el desarrollo de sus profesionales de educación superior e investigación.

Chile debiera esforzarse en reducir la brecha con el promedio de la OCDE en la finalización de grados avanzados, tal como ha reducido la brecha en los niveles más bajos de la educación. Reorientar algunos fondos de investigación hacia el desarrollo de los propios investigadores, en contraposición a su investigación específica, podría ayudar a este esfuerzo. La razón de ello es que el desarrollo de un investigador individual puede tener más repercusiones en las investigaciones a largo plazo que financiar un solo proyecto específico. Estos esfuerzos debieran concentrarse específicamente en las instituciones de investigación intensiva y no distribuirse en todo el sistema.

Las instituciones debieran ser estimuladas o apoyadas para que desarrollen detalladas estrategias de recursos humanos. Estas debieran incluir programas para el reclutamiento y el desarrollo de académicos que sean sistemáticos, rigurosos e informados de las prácticas en las jurisdicciones internacionales líderes. Dichos programas también debiesen incluir la participación de académicos y otros profesionales, y las prácticas habituales en sus campos de estudio para mejorar su pertinencia. También sería constructivo establecer servicios para apoyar a los académicos en el desarrollo de competencias pedagógicas y de TICS. Los académicos de las universidades investigadoras deben ser apoyados para desarrollar la investigación y la enseñanza, y sobresalir en ambas. En términos más amplios, las instituciones deben proporcionar entornos sólidos para el cuerpo académico, incluso en términos de condiciones laborales, infraestructura y recursos humanos más amplios y marcos de políticas de gobernanza.

El perfil etario de los académicos también debiera ser considerado en las estrategias de recursos humanos institucionales. Los planes de jubilación deben ser adecuados para apoyar la transición de los académicos más jóvenes cuando sea apropiado, y complementados con evaluaciones de desempeño de los académicos mayores para apoyarlos y monitorear su desempeño a través de las etapas posteriores de su trayectoria profesional.

Internacionalización

Es imperativo que Chile sea un miembro activo en el sistema global de circulación de mentes. Con solo el 0,4% de la investigación global realizada en el país, Chile corre el riesgo de quedar marginado de la estructura de intercambio de conocimiento global si no hace de la participación en las redes internacionales una prioridad (Kamalski y Plume, 2013).

Los pasos para mejorar la internacionalización de los académicos podrían incluir el uso de vínculos internacionales como criterios decisivos al evaluar las propuestas de apoyo a los centros de investigación por parte de CONICYT o mayores esfuerzos para enviar a los investigadores al extranjero para recibir al menos una parte de su formación doctoral (OCDE/Banco Mundial, 2009). Las instituciones también debieran desarrollar programas para apoyar la participación internacional a nivel institucional en diferentes ámbitos, a fin de poder contrarrestar los actuales desequilibrios en la participación.

Apoyar una mayor participación en los intercambios internacionales de estudiantes e investigadores chilenos debiera ser una prioridad para el sistema de educación superior, en un contexto de apoyo del MINEDUC, potencialmente en la forma de becas para académicos, subsidios para estudiantes o incentivos financieros para instituciones. El Gobierno chileno debiera trabajar también con instituciones para desarrollar acuerdos con las instituciones de educación superior alrededor del mundo que garanticen el reconocimiento adecuado y eficiente de los créditos obtenidos durante los intercambios académicos. Debieran proveerse oportunidades especiales para el reconocimiento de credenciales de educación superior en todo el Cono Sur, a través del MERCOSUR, y en toda América Latina.

Atraer investigadores y estudiantes de fuera de la región puede prometer incluso mayores beneficios, especialmente en términos de favorecer la diversidad. Chile estará mejor posicionado para atraer estudiantes de posgrado extranjeros y académicos permanentes cuando la calidad de la educación superior mejore. También ayudaría que el Gobierno chileno redujera las barreras legales para contratar académicos internacionales. Chile tiene un considerable potencial a corto plazo para ser líder en atraer académicos y estudiantes de intercambio desde dentro y fuera de América Latina. Sus fortalezas incluyen su posicionamiento regional en los *rankings* de universidades y las bajas tasas de criminalidad, dadas las investigaciones que indican que las percepciones sobre calidad y seguridad son factores clave en las elecciones de estudiantes de intercambio y sus familias. (APCIES, 2012; Grant Thornton, 2016; Becker y Kolster, 2012). El éxito aportaría una diversidad considerablemente mayor a las aulas chilenas, a la vez que ampliaría las oportunidades recíprocas para que académicos y estudiantes chilenos puedan visitar instituciones en el extranjero.

Finalmente, las instituciones chilenas debiesen ser incentivadas y apoyadas para desarrollar oficinas administrativas o centros de apoyo a la internacionalización. Estos centros debiesen ser responsables de apoyar a los académicos y estudiantes para realizar los intercambios. Esto podría incluir asistir a los visitantes para establecerse por ellos mismos en Chile y transitar en el sistema educativo chileno.

Conclusiones

Este capítulo reconoce importantes fortalezas del sistema de educación superior de Chile, que incluyen el profundo compromiso de los chilenos y su Gobierno con la educación superior. Sin embargo, también identifica importantes desafíos actuales en términos de atomización, inequidad y baja calidad en general. Estos desafíos están frenando el desarrollo del sistema y a Chile en su conjunto, pero están lejos de ser insuperables.

» **Desarrollar una visión y una estrategia a nivel de sistema para la educación superior**

El primer paso hacia la creación de un sistema de educación superior más sólido e inclusivo consiste en desarrollar y articular una visión o estrategia orientadora que incluya los objetivos y las medidas generales necesarias para lograr esta visión. El proceso de desarrollo de esta visión no puede ocurrir simplemente dentro de las oficinas de MINEDUC u otra agencia aislada, sino que debe incluir actores de todo el sector y debe llevarse a cabo a través de un diálogo significativo y basado en evidencias. Tal discusión también debiera considerar la combinación de instituciones que Chile requerirá para tener éxito.

» **Crear una estructura de dirección para apoyar el logro de la visión del sistema**

Chile debiese continuar sus esfuerzos para establecer las diversas estructuras e instrumentos necesarios para lograr la visión del sistema y ayudar a las instituciones a seguir mejorando continuamente. Entre las prioridades importantes debieran estar el fortalecimiento del liderazgo en todo el sistema, el mejoramiento del licenciamiento y acreditación de las instituciones, la introducción de un mayor financiamiento basado en el desempeño y el fortalecimiento de la recopilación y transparencia de la información. Estos esfuerzos siempre debieran reconocer los diversos roles de las instituciones dentro de los subsistemas universitario y técnico-profesional, y podrían ser apoyados por acuerdos de desempeño y códigos de gobernanza institucional.

» **Priorizar la equidad y el acceso**

En cuanto a la ampliación de la equidad y el acceso a la educación superior, los esfuerzos debieran centrarse en medidas basadas en evidencia y apuntar al apoyo de estudiantes que se enfrentan a mayores obstáculos. Además, debieran tomarse medidas para reforzar el reclutamiento y los procesos de admisión en las instituciones de educación superior y apoyar a los estudiantes procedentes de entornos vulnerables para que puedan tener éxito durante sus estudios. Para continuar fortaleciendo el acceso y la calidad de la educación superior en el mediano y largo plazo, la OCDE recomienda que el Gobierno asegure que el programa de Gratuidad: 1) complemente las inversiones para fortalecer los niveles tempranos de educación sin desviar los recursos; y 2) aborde los desafíos del control de costos sin limitar el número de cupos para los estudiantes en las instituciones de educación superior participantes o producir saturación y nuevas formas de segregación estudiantil. El Gobierno chileno debiese hacer esfuerzos para ayudar a que los estudiantes puedan acceder más fácilmente a la ayuda financiera, fortalecer la focalización basada en las necesidades y asegurar que más estudiantes reciban los recursos suficientes para cubrir sus costos.

» **Fortalecer la calidad y pertinencia**

El Gobierno chileno debiese tomar medidas para mejorar la calidad y pertinencia de la instrucción en la educación superior. En consecuencia, el sistema debe ser reorientado hacia el aprendizaje del estudiante a través de mecanismos como el Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad tiene que ser reenfocado hacia el apoyo en el mejoramiento continuo y no solo en la rendición de cuentas. Las instituciones de educación superior debieran participar más con la industria. El Gobierno y las instituciones debieran seguir esforzándose para fortalecer el desarrollo inicial y continuo de los académicos en términos de enseñanza e investigación. Finalmente, el Gobierno chileno debiera dar prioridad a una mayor internacionalización de académicos y estudiantes para proporcionar aprendizaje e investigación adecuados al globalizado siglo veintiuno.

Los desafíos para el sistema de educación, competencias e innovación de Chile no pueden ser resueltos solamente por el sector de la educación superior. La plena implementación de las recomendaciones de este capítulo tendría un impacto limitado si el Gobierno chileno no aborda los desafíos planteados en los otros capítulos de esta revisión. Sin embargo, los actores del sistema de educación superior de Chile deben hacer su parte para crear una sociedad de aprendizaje más equitativa en el país. Los pasos propuestos en este capítulo ayudarían a cumplir con esa responsabilidad.

Referencias

- **Ahola, S. T. et al.** (2014). “Organisational features of higher education: Denmark, Finland, Norway and Sweden”. *Working Paper*, No.14, Nordic Institute for Studies in Innovation. En: www.nifu.no/files/2014/10/NIFUworkingpaper2014-14.pdf.
- **APCIES** (2012). *International Education: A Key Driver of Canada’s Future Prosperity*. Advisory Panel on Canada’s International Education Strategy Government of Canada, Ottawa. En: www.international.gc.ca/education/report-rapport/ strategy-strategie/index.aspx?view=d.
- **ARWU** (2017). “Academic Ranking of World Universities (ARWU) 2017” (base de datos). En: www.shanghairanking.com/ARWU2017.html (Consultado 22 septiembre de 2017).
- **Banco Mundial** (2016). “World Developmment Indicators”. *Databank World Bank* En: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=VC.IHR.PSRC.P5&country (Consultado 22 septiembre de 2017).
- **Banco Mundial** (2008). *Chile: Toward a Cohesive and Well Governed National Education System*. World Bank Publishing, París. En: http://siteresources.worldbank.org/INTCHILE/Resources/nationalinnovationsysteminchile.pdf.
- **Banco Mundial y Banco Europeo de Inversiones** (2004). *Tertiary Education in Poland*. World Bank Publishing, Warsaw. En: http://documents.worldbank.org/curated/en/452921468299045483/pdf/297180ESW0PL0w1ryEducation01PUBLIC1.pdf.
- **Becker, R. and R. Kolster** (2012). "International student recruitment: Policies and developments in selected countries". NUFFIC, Amsterdam. En: http://www.nuffic.nl/en/library/international-studentrecruitment.pdf.
- **BHERT** (2016). “About BHERT”. En: www.bhert.com/about.html (Consultado 9 octubre de 2017).
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile** (2013). “Decreto que cancela la personalidad jurídica y revoca el reconocimiento oficial a la Universidad del Mar”. Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1048624 (Consultado 16 septiembre de 2017).
- **Boulton, G. y C. Lucas** (2008). *What are universities for?* LERU, Leuven.
- **Bremer, K.** (2015). *Utvicklad ledning av Universitet och högskolor*, [Strategic White-Paper to the Swedish Government]. SOU, Suecia.
- **Canton, E. et al.** (2001). *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*. Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS). En: http://doc.utwente.nl/37703/.
- **CEDEFOP** (2017a). “Sweden: European Inventory on NQF 2016. Publication Analysis and overview of national qualifications framework developments in European countries”. *Annual Report 2016*, European Centre for the Development of Vocational Training. Publications Office of the European Union, Luxemburgo.
- **CEDEFOP** (2017b). “European qualifications framework (EQF)”. European Centre for the Development of Vocational Training. Publications Office of the European Union, Luxemburgo. En: www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/european-qualifications-framework-eqf.
- **CEDEFOP** (2016a). “Qualifications frameworks in Europe – Developments 2016”. European Centre for the Development of Vocational Training. Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

- **CEDEFOP** (2016b). “Application of learning outcomes approaches across Europe: A Comparative Study”, *CEDEFOP Reference Series*; N° 105. European Centre for the Development of Vocational Training. Publications Office of the European Union, Luxemburgo.
- **Chile Atiende** (2015). *Gratuidad en la educación superior.* En: www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/43203 (Consultado 19 julio de 2016).
- **Clark, B.** (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. University of California Press, Berkeley.
- **CNED** (2017). “INDICES Matrícula pregrado-postgrado, años 2005-2016”. Estadísticas de Educación Superior (base de datos). Consejo Nacional de Educación (CNED), Santiago. En: www.cned.cl/indices-educacion-superior.
- **Cohodes, S. R. y J. S. Goodman** (2014). “Merit Aid, College Quality and College Completion: Massachusetts’ Adams Scholarship as an In-Kind Subsidy”. *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 6/4. Harvard University, Cambridge, pp. 251-285. En: http://j.mp/2oSH1bp.
- **Coles, M.** (2013). “National Qualifications Frameworks: Reflections and Trajectories”. Quality and Qualifications Ireland, Dublin.
- **CONICYT** (2017). “Becas para Estudios de Postgrado en Chile y en el Extranjero Programa Formación de Capital Humano Avanzado”. En: www.conicyt.cl/becas-conicyt/postulantes/donde-estudiar/rankings-universidades (Consultado 16 septiembre de 2017).
- **DAI** (2017). *Guides*, Danish Accreditation Institution. En: http://en.akkr.dk/guides (Consultado 09 octubre 2017).
- **De Boer, H. de et al.** (2015). “Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems”. *Report for the Ministry of Education, Culture and Science*, University of Twente.
- **De Boer, H. de y J. File** (2008). *Higher Education Governance Reforms Across Europe*. European Centre for Strategic Management of Universities, Bruselas.
- **De Gayardon, A. de y A. Bernasconi** (2016). “Chilean Universities: Not so Tuition-free After All”, *International Higher Education*, N° 86, pp. 23- 25. En: https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/9372/8381.
- **DEMRE** (2017). “Puntaje Ranking”, Departamento de Educación, Evaluación y Registro Educacional. Universidad de Chile, Santiago. En: http://psu.demre.cl/proceso-admision/factores-seleccion/puntaje-ranking.
- **Department of Education and Skills** (2011). “National Strategy for Higher Education to 2030”. *Government of Ireland,* Dublín. En: www.hea.ie/sites/default/files/national_strategy_for_higher_education_2030.pdf.
- **Department of Education and Training** (2017). “The Australian Awards for University Teaching”. En: www.education.gov.au/australian-awards-university-teaching (Consultado 16 septiembre de 2017).
- **DPMG** (2014). *Theory of Change and Methods for Evaluating NORHED.* Development Portfolio Management Group, en Evaluation Series of NORHED Higher Education and Research for Development. N. 4/14, Norad, Oslo.

- **Easterman, T. y T. Nokkala** (2009). “University Autonomy in Europe: Exploratory Study”. *European University Association*, Bruselas. En: www.eua.be/typo3conf/ext/bzb_securelink/pushFile.php?cuid=400&file=fileadmin/user_upload/files/Publications/EUA_Autonomy_Report_Final.pdf.
- **Easterman, T., T. Nokkala y M. Steinal** (2011). “University Autonomy in Europe II: The Scorecard”. European University Association, Bruselas. En: www.eua.be/Libraries/publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.pdf?sfvrsn=0.
- **Educación 2020** (2017). “Noticias sobre Educación: Programas de inclusión en universidades”. En: www.educacion2020.cl/noticia/programas-de-inclusion-en-universidades (Consultado 09 octubre de 2017).
- **EHEA** (2017). “Members”. European Higher Education Area. En: www.ehea.info/pid34250/members.html (Consultado 09 octubre de 2017).
- **Elken, M.** (2016). “‘Eu-on-demand’: developing national qualifications frameworks in a multi-level context”. *European Educational Research Journal*, Vol. 15/6 SAGE pp. 628– 643. En: http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1474904116642778.
- **ENQA** (2015). “Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area”. European Association for Quality Assurance in Higher Education, Bruselas. En: www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf.
- **Goodman, J., M. Hurwitz y J. Smith** (2017). “Access to Four Year Public Colleges and Degree Completion”. *Journal of Labor Economics* Vol. 35/3 pp. 829-867. The University of Chicago Press, Chicago.
- **Grant Thornton** (2016). “Recruiting international students: Higher Education report 2016”. *Grant Thornton International LTD*. En: www.grantthornton.ie/globalassets/1.-member-firms/ireland/insights/publications/grant-thornton---recruiting-international-students.pdf.
- **Gobierno de Escocia** (2011). The Government Economic Strategy, Edimburgo. En: www.gov.scot/Publications/2011/09/13091128/8.
- **HEA** (2017). “Higher Education Academy Fellowship: Supporting Individual Professional Development”. Higher Education Academic Fellowship, York. En: www.heacademy.ac.uk/recognition-accreditation/hea-fellowships (Consultado 16 septiembre de 2017).
- **Hoidn, S. y K. Kärkäinen** (2013). “Promoting Skills for Innovation in Higher Education: A Literature Review on the Effectiveness of Problem-Based Learning and of Teaching Behaviours”. *OECD Working Paper* N°. 100, EDU/WKP(2013)15, OECD París. En: www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2013)15&docLanguage=En
- **Joint Future Thinking Taskforce on Universities** (2008). “Taking forward New Horizons: Responding to the challenges of the 21st century”. Edimburgo. En: www.gov.scot/Resource/Doc/82254/0069168.pdf
- **Kamalski J., et al.** (2015). World of Research 2015: Revealing patterns and archetypes in scientific research. Elsevier, Amsterdam.
- **Kamalski, J. y A. Plume** (2013). *Comparative Benchmarking of European and US Research Collaboration and Researcher Mobility*. SciVal Analytics. Elsevier, Amsterdam. En: www.elsevier.com/__data/assets/pdf_file/0019/53074/Comparative-Benchmarking-of-European-and-US-Research-Collaboration-and-Researcher-Mobility_sept2013.pdf.

- **Kis, V. y S. Field** (2009). *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Chile 2009.* OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264113725-en
- **Kristensen, J. E. y P. C. Kjærgaard** (2003). "Universitetets idéhistorie" [University's history of ideas], en Universitet og videnskab: *Universitetets idéhistorie, videnskabsteori og etik* [University and Science: The University's History of Ideas, Science Theory and Ethics]. *Hans Reitzel*, Copenhague.
- **Lenzen, D.** (2015). *University of the World*. Springer, Berlín.
- **LFHE** (2016). "Our Values". Leadership Foundation for Higher Education, Londres. En: www.lfhe.ac.uk/ (Consultado 09 octubre de 2017).
- **Liburd, J.** (2013). *Towards the Collaborative University: Lessons from Tourism Education and Research?* Doctoral Dissertation. University of Southern Denmark, Odense.
- **McKenzie, K. and R. Schweitzer** (2001). "Who succeeds at university? Factors predicting academic performance in first year Australian university students". *Higher Education Research & Development*, Vol. 20/1. En: http://dx.doi.org/10.1080/07924360120043621.
- **McLean, P. y L. Ransom** (2005). "Building Intercultural Competencies: Implications for Academic Skills Development", en *Teaching International Students: Improving Learning for All*. Routledge. Nueva York.
- **MINEDUC** (2017a). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2017b). "Formula Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley de Educación Superior". Boletín 10.783-04, Mensaje 027-365. Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2017c). "Ley de Presupuestos Año 2017 – Ministerio de Educación – Subsecretaría de Educación – Educación Superior". Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2017d). "Nivelación Académica en CFT e IP". Documentación interna proporcionada por el Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2016a). "Mi futuro: Compendio Histórico de Educación Superior". En: www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio.
- **MINEDUC** (2016b). "Reforma a la Educación Superior: Proyecto de Ley de Calidad y Gratuidad". Julio de 2016 (Presentación PowerPoint). Gobierno de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2016c). "Proyecto de Ley de Educación Superior". 4 de julio 2016. Gobierno de Chile, Santiago.
- **Ministerio de Desarrollo Social** (2015a). "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)". Observatorio Social, Santiago. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php (Consultado 17 septiembre de 2017).
- **Ministerio de Desarrollo Social** (2015b). "Determina Procedimiento y Metodología de Cálculo de la Calificación Socioeconómica, del Decreto Supremo N. 22, de 2015, del Ministerio de Desarrollo Social". Resolución Externa N. 0486, Santiago.

- **Murray, J.** (2013). “Quality Assurance in Qualifications frameworks”. *Dublin Conference*, Quality and Qualifications Ireland (QQI), Irish Presidency of the European Council and European Commission, Dublin.
- **NVAO** (2016). “Quality Assurance Systems”. Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO), Den Haag. En: www.nvao.com/quality-assurance-systemsthe-netherlands/initial-accreditation.
- **OCDE** (2017). *Financial Incentives for Steering Education and Training. Getting Skills Right*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264272415-en.
- **OCDE** (2016a). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/19991487.
- **OCDE** (2016b). “Public Research Centres and the Knowledge Triangle: The Case of Chile”. DSTI/STP/TIP(2015)4/FINAL, OECD Publishing, París. DSTI/STP/TIP(2015)4/FINAL, OECD Working Party on Innovation and Technology Policy, www.cnid.cl/wp-content/uploads/2016/01/DSTI_STP_TIP2015-informe-final-OCDE.pdf.
- **OCDE** (2016c). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/23078731.
- **OCDE** (2016d). *Reviews of National Policies for Education: Secondary Education in Kazakhstan*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/19900198.
- **OCDE** (2015). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015 – Innovation for Growth and Society*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/20725345.
- **OCDE** (2013). *Reviews of National Policies for Education: Quality Assurance in Higher Education in Chile*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264190597-en.
- **OCDE** (2012a). *National Reviews of Tertiary Education in Colombia*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/19900198.
- **OCDE** (2012b). *Education Indicators In Focus: How are Countries Around the World Supporting Students in Higher Education?* OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/5k9fd0kd59f4-en.
- **OCDE** (2012c). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.
- **OCDE** (2008a). *Tertiary Education for the Knowledge Society, Volume I*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/19978936.
- **OCDE** (2008b). *OECD Reviews of Tertiary Education: Netherlands*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264049062-en.
- **OCDE** (2007). “Globally Competitive, Locally Engaged Higher Education and Regions – OECD/IMHE International Conferences, 19-21 September 2007”. Valencia. En: www.oecd.org/edu/imhe/39552613.pdf.
- **OCDE** (2004). *Reviews of National Policies for Education: Chile 2004*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264106352-en.

- **OCDE / Banco Mundial** (2010). *Higher Education in Regional and City Development, Bío Bío Region, Chile 2010*. OECD Publishing, París. En http://dx.doi.org/10.1787/9789264088931-en.
- **OCDE / Banco Mundial** (2009). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile 2009*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264051386-en.
- **OFFA** (2016). "About OFFA". Office for Fair Access. En: www.offa.org.uk/about (Consultado 9 octubre de 2017).
- **Office for Learning and Teaching** (2016). "Australian Awards for University Teaching: Programme information and nomination instructions (Version 1.2)". En: www.csu.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/1811624/2016_Awards_Instructionsv1.2.pdf (Consultado 16 septiembre de 2017).
- **Olsson, Å y N. Cooke** (2013). *The Evolving Path for Strengthening Research and Innovation Policy for Development*. OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/sti/The%20Evolving%20Path%20for%20Strengthening%20Research%20and%20Innovation%20Policy%20for%20Development-%20Asa%20Olsson%20and%20Natalie%20Cooke.pdf.
- **Ost, B., P. Weixiang y D. Webber** (2016). *The Returns to College Persistence for Marginal Students: Regression Discontinuity Evidence from University Dismissal Policies. IZA Discussion Paper Series*, IZA, Bonn.
- **Presidencia de la República** (22 de febrero de 2017). *Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. la Presidenta de la República, que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología*. Boletín N. 1.101-19. Mensaje N°. 338-364. En: www.agendaproductividad.cl/wp-content/uploads/sites/22/2017/02/PDL-que-crea-el-Ministerio-de-Ciencia-y-Tecnolog%C3%ADa-Bolet%C3%ADn-N%C2%B0-11101-19.pdf.
- **Qualters, D.** (2009). "Creating a Pathway for Teacher Change". *The Journal of Faculty Development*, Vol. 23/1 pp. 5-13.
- **Qualters, D.** (1995). *A Quantum Leap in Faculty Development: Beyond Reflective Practice, To Improve the Academy*. Paper 341, DigitalCommons@University of Nebraska, Lincoln. En: http://digitalcommons.unl.edu/podimproveacad/341.
- **QS University Rankings** (2016). "Latin America". Top Universities (base de datos). En: www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2016 (Consultado 22 septiembre de 2017).
- **Rock, J. A. y C. Rojas** (2012). "Cambios en el Sistema Universitario Chileno: Reflexiones sobre su Evolución y una Propuesta de Gobernanza". *Calidad de la Educación*. No. 37. En: www.scielo.cl/pdf/caledu/n37/art08.pdf
- **Royal College** (2015). *CanMEDS 2015: Physician Competency Framework*. Royal College, Ottawa. En: http:// royalcollege.ca/rcsite/documents/canmeds/canmeds-full-framework-e.pdf.
- **Ryan, J., y J. Carroll** (2005). "'Canaries in the Coalmine': International Students in Western Universities", en *Teaching International Students: Improving Learning for All*. Staff and Educational Development Series. Routledge, Nueva York.
- **Ryan, J., y S. Hellmundt** (2005). "'Maximising International Students' 'Cultural Capital'", en *Teaching International Students: Improving Learning for All*. 13–16. Routledge, Nueva York.

- › **Salamanca, J., P. Sazo y R. Rolando** (2014). "Situación de la Matrícula de Extranjeros en Educación Superior en Chile: Datos 2014". SIES/Mifuturo. En: www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/informe_estudiantes_extranjeros_2014.pdf.
- › **Salmi, J.** (2011). "The Road to Academic Excellence: Lessons of Experience", en *The Road to Academic Excellence: the Making of World-Class Research Universities*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- › **Salmi, J. y L. Holm-Nielsen** (2014). "Theory of Change and Methods for Evaluating NORHED", en *Evaluation Series of NORHED Higher Education and Research for Development*. N°. 4/14, Norad, Oslo.
- › **Students Nova Scotia** (2013). *From Worst to First: How Nova Scotia Can Lead the Pack on Student Financial Assistance*. StudentsNS, Halifax.
En: http://studentsns.ca/wp-content/uploads/2013/11/NS-financial-assistance.pdf.
- › **Sumer, S., P. Senel y K. Grahame** (2008). "Predictors of Depression and Anxiety Among International Students", en *Journal of Counselling and Development* Vol. 86/4 pp. 429-437. Long Island University, Brookville, pp. 429-437.
- › **THEWUR** (2017). "Times Higher Education World University Rankings 2018", *Times Higher Education* (base de datos). En: www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2018/world-ranking#!/page/2/length/10/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats (Consultado 22 septiembre de 2017).
- › **Thorn, K. y N. Holm- Nielsen** (2008). "International mobility of researchers and scientists: Policy options for tuning a drain to a gain". UNU -WIDER, Helsinki.
- › **Torgerson, C., et al.** (2014). *Higher Education access: Evidence of effectiveness of university access strategies and approaches*. Durham University Publishing, Durham.
En: www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2015/12/Higher-Education-Access-Report.pdf
- › **T&L** (2016). "The National Forum Report: Teaching and Learning in Irish Higher Education: A Roadmap For Enhancement, en A Digital World 2015-2017", National Forum for the Enhancement of Teaching and Learning in Higher Education, Dublin.
En: www.teachingandlearning.ie/priority-themes/mapping-digital-capacity.
- › **Tuning** (2017). "Tuning Educational Structures in Europe", Dublín.
En: www.unideusto.org/tuningeu/home.html.
- › **UDM** (2016). Informe Preliminar: Universidad del Mar: Proceso de Cierre y Reubicación de Alumnos. Unidad de Coordinación, Cierre y Reubicación (UDM), Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- › **UIS-UNESCO** (2016). "Welcome to UIS.Stat". *Data centre*. UNESCO Institute for Statistics (base de datos). En: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx.
- › **Usher, A.** (2017). "A Great Day for Student Assistance", en *One Thought to Start Your Day*. Higher Education Strategy Associates, Toronto.
En: http://higheredstrategy.com/a-great-day-for-student-assistance/.
- › **Usher, A.** (2006). "Grants for Students: What They Do, Why They Work", en *Canadian Education Report Series*. Educational Policy Institute, Toronto.
- › **Valimaa, J., H. Aittola, y J. Ursin** (2014). "University Mergers in Finland: Mediating Global Competition". *New Directions for Higher Education*, N°. 168.
En: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/he.20112/pdf.

- **Van Deuren** (2013). *Capacity Development in Higher Education Institutions in Developing Countries*. Maastricht School of Management, N°. 30, Maastricht. En: www.msm.nl/resources/uploads/2014/02/MSM-WP2013-30.pdf.
- **VSNU** (2013). *Code of good governance for universities 2013*. Vereniging van Universiteiten, La Haya.
- **Wang, F. y J. Burton** (2013). "Second Life in Education: A review of Publications from its Launch in 2011". *British Journal of Educational Technology*, Vol. 44/3, Wiley Online Library, En: DOI: 10.1111/j.1467-8535.2012.01334.x.
- **Warming, K. C. y L. B. Holm-Nielsen** (2009). "Designing institutional internationalisation policies and strategies", en *Internationalisation of European Higher Education*, Supplement N°. 2, Raabe, Berlín.
- **Zeegers, P.** (2004). "Student Learning in Higher Education, A Path Analysis of Academic Achievement in Science". *Higher Education Research & Development*, Vol. 23/1, Taylor & Francis Online. En: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0729436032000168487.
- **Zimmerman, S.** (2014). "The Returns to College Admission for Academically Marginal Students". *Journal of Labor Economics* Vol. 32/4 pp. 711-754.

Capítulo 5

Mejorar la calidad de la educación técnico-profesional en Chile

La formación técnico-profesional (FTP), como se la conoce en Chile (vocational education and training, VET)*, es cada vez más crucial para los países que desean desarrollar una fuerza laboral altamente calificada. Los programas de educación media de FTP pueden proporcionar a los estudiantes una gama de competencias técnicas, profesionales y de gestión en puestos de nivel intermedio, mientras que los programas de FTP postsecundarios pueden proporcionarles competencias técnicas profesionales y de gestión en puestos de alto nivel. Al desarrollar y mantener un sistema de FTP de alta calidad, el Gobierno chileno tiene la oportunidad de mejorar las competencias de su población y comenzar a desarrollar una economía más innovadora y basada en el conocimiento. El Gobierno chileno puede lograrlo al: 1) asegurar que los programas de FTP cubran tanto las necesidades de los estudiantes como de los empleadores a corto y largo plazo; 2) adoptar medidas para garantizar que todos los programas e instituciones de FTP postsecundarios no bajen de un determinado nivel de calidad; 3) implementar un marco nacional de cualificaciones para satisfacer de mejor forma las necesidades del mercado laboral y las aspiraciones de los estudiantes; y 4) desarrollar orientación e información profesional de buena calidad y ponerla a disposición de los estudiantes.*

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Introducción

La formación técnico-profesional (FTP), como es conocida en Chile (*vocational education and training*, VET), es cada vez más crucial para los países que desean desarrollar una fuerza laboral altamente calificada. Los programas de educación media de FTP pueden proporcionar a los estudiantes una gama de competencias comerciales, técnicas, profesionales y de gestión, de nivel medio, mientras que los programas de FTP postsecundarios pueden proporcionarles competencias comerciales, técnicas, profesionales y de gestión, de nivel superior (OCDE, 2014a). Si bien la FTP no siempre es percibida como un complemento de programas más académicos administrados por las universidades, sí lo es y debiera ser tratada como tal. Por lo tanto, resulta imperativo que los países desarrollen programas técnico-profesionales que ayuden a sus estudiantes a adquirir tanto competencias específicas y pertinentes ocupacionalmente, como competencias académicas básicas en lectura, escritura y matemática. Los programas técnico-profesionales de alta calidad integran las competencias académicas fundamentales en un currículum enfocado en lo ocupacional. Por el contrario, los programas que se centran de manera muy limitada en las competencias ocupacionales pueden dejar a los estudiantes mal preparados para recorrer las transiciones profesionales, o para hacer frente a muchas otras demandas de la vida moderna que requieren conocimientos y habilidades más amplias.

La FTP puede desempeñar un rol importante para facilitar las transiciones entre la escuela y el trabajo, especialmente cuando también contiene un fuerte componente de formación en el lugar de trabajo. Participar en la formación profesional puede permitir a los estudiantes adquirir las competencias necesarias para afianzarse en el mercado laboral, lo que mejora sus posibilidades de tener una carrera profesional exitosa (OCDE, 2010; OCDE, 2014a). La evidencia muestra que las trayectorias de educación técnico-profesional de alta calidad, particularmente en la educación media, pueden ayudar a involucrar a aquellos estudiantes a los que les resulta más fácil dominar conceptos y teorías generales cuando están conectados a problemas y conocimientos prácticos. Las trayectorias de educación técnico-profesional de alta calidad también pueden mejorar las tasas de graduación[1].

Sin embargo, los países también necesitan tener en cuenta que incluso los programas técnico-profesionales mejor diseñados solo son sólidos en la medida del éxito de sus graduados. Si un gran número de estudiantes no logra completar un programa, o si el programa no conduce a mayores oportunidades de aprendizaje, incluso en los programas académicos, no es un programa de alta calidad. Del mismo modo, los programas que no posicionan a los estudiantes para tener éxito en el mercado laboral no pueden considerarse de alta calidad (OCDE, 2014a). Los sistemas de formación técnico-profesionales más sólidos ofrecen una amplia gama de oportunidades para que los estudiantes se muevan entre programas técnico-profesionales y otros más académicos, y viceversa. También ayudan a proporcionar a los estudiantes oportunidades de desarrollo que se ajusten a sus necesidades e intereses. Esta "permeabilidad" de los programas envía una clara señal a los estudiantes y sus padres de que la FTP y los programas académicos están conectados, se respetan mutuamente y ofrecen una calidad similar.

En muchos países, la expansión de la educación básica se ha asociado con rápidos aumentos en el número de jóvenes que completan la educación básica. Por lo general, la expansión del acceso a la educación básica también se asocia con un mayor número de jóvenes que buscan oportunidades de educación y formación superior, incluida la FTP.

---

[1] Quintini y Manfredi (2009) analizan diferentes patrones de transición de la escuela al trabajo en los países de la OCDE. Señalan que en los países con mercados de trabajo regulados y sistemas de aprendizaje sólidos, como Alemania, cerca del 80% de los graduados escolares logran integrarse en el mercado laboral. Dichos países contrastan con países con mercados de trabajo regulados que no cuentan con una sólida formación laboral integrada en el sistema escolar formal. Algunos ejemplos son Italia y España, donde más de un tercio de los jóvenes terminan en el desempleo o la inactividad.

Como parte de esta evolución, los países perciben cada vez más la FTP como una herramienta que permite responder a las cambiantes necesidades del mercado laboral, al tiempo que apoya la cohesión social. Por ello, a medida que los sistemas de FTP ganan importancia, mantener su pertinencia es uno de sus desafíos centrales. Si bien todos los programas educativos debiesen desarrollar competencias pertinentes, los proveedores de FTP están especialmente presionados para garantizar que sus programas enseñen competencias que estén alineadas con las necesidades de las economías locales y los empleadores.

Al desarrollar y mantener un sistema de FTP de alta calidad, el Gobierno chileno tiene la oportunidad de mejorar las competencias de su población y comenzar a desarrollar una economía más innovadora y basada en el conocimiento. Sin embargo, para que estos objetivos se cumplan, el sistema de FTP debe mantener fuertes vínculos con el mercado laboral en Chile. Un factor positivo es que la duración generalmente más corta de los programas de FTP en comparación con los más académicos facilita al Gobierno la implementación de estos cambios de manera rápida y efectiva.

El sistema de FTP en Chile

La educación obligatoria en Chile incluye ocho años de educación básica y cuatro años de educación media (educación secundaria). Los estudiantes siguen un currículum general durante sus primeros dos años de educación media (grados 9 y 10 o 1° y 2° medio); luego, en los dos últimos años de la educación media (grados 11 y 12 o 3° y 4° medio), se separan en una modalidad general (educación media humanista-científica, EMHC) y una modalidad técnico-profesional (educación media técnico-profesional, EMTP)[2]. En la práctica, sin embargo, tal separación ocurre desde 8° básico, cuando los estudiantes se matriculan en la educación media. Los estudiantes que siguen una modalidad en 8° básico tienen más probabilidades de permanecer en esta modalidad durante toda la educación media.

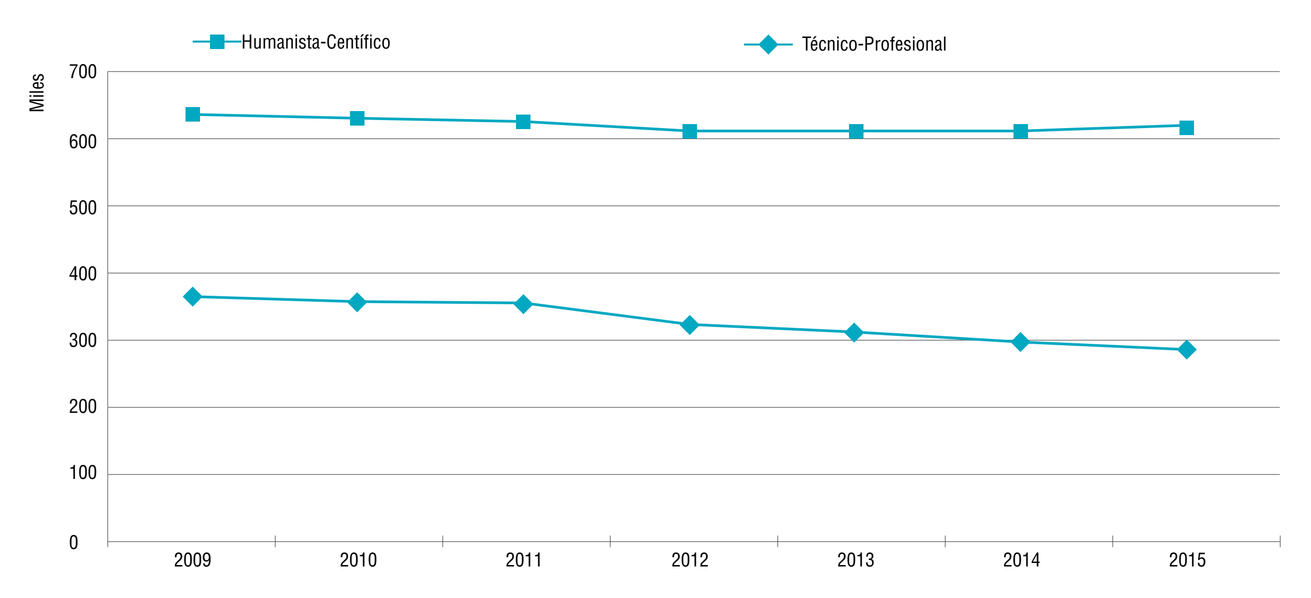
La EMTP en Chile ofrece 35 opciones de especialización (especialidades), que se agrupan en 15 áreas ocupacionales. El currículum de la EMTP consta de 12 horas de educación general por semana, en comparación con las 27 horas de la modalidad general humanista-científica. El currículum de la EMTP también incluye 26 horas de educación técnico-profesional (MINEDUC, 2016). Los estudiantes obtienen el certificado de estudios secundarios (Licencia de Enseñanza Media) después de completar los cuatro niveles de educación media. Luego, pueden continuar con una capacitación en el lugar de trabajo (práctica profesional) de entre 480 y 960 horas, lo que les permite obtener un certificado de FTP.

Alrededor del 40% de los estudiantes están matriculados en la modalidad técnico-profesional en el nivel de educación media en Chile (ver Figura 5.1). Según el Ministerio de Educación (MINEDUC), solo el 8% de estos estudiantes siguen una vía dual, que consiste en alternar períodos de aprendizaje basados en la escuela y en el trabajo.

Alrededor del 88% de los estudiantes de EMTP asisten a establecimientos públicos municipales y particulares subvencionados. El 12% restante asiste a escuelas de administración delegada, que son, en algunos casos, corporaciones industriales.

[2] Los estudiantes también pueden elegir una modalidad artística, en la que tienen 19 horas a la semana de formación general.

Figura 5.1. Matrícula total en las escuelas de educación media según la modalidad educativa (2009-2015)



Nota: La matrícula en la modalidad artística se informa como parte de la trayectoria técnico-profesional (representó el 0,03% de la matrícula total en la educación media en 2015).

Fuente: MINEDUC (2017). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

La FTP postsecundaria incluye programas de dos años ofrecidos en centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP), y programas de cuatro años impartidos por los IP. Las universidades también pueden ofrecer programas técnico-profesionales de ambos tipos, aunque menos de la mitad lo hace. Quizás la principal particularidad de los CFT e IP es su gestión; en el momento de redactar este informe, todos los IP y CFT en Chile eran privados y podían ser organizaciones sin fines de lucro o con fines de lucro (MINEDUC, 2017). Más recientemente, el Gobierno chileno inició un proceso para crear 15 CFT estatales (uno por región) como parte de la reforma en curso de la educación superior en Chile (ver Capítulo 4).

Figura 5.2. Matrícula total en la educación superior según el tipo de institución (2004-2016)

Miles de estudiantes

1 400
1 200
1000
800
600
400
200
0

1 247,135
1 215,31 1 233,043
1 184,464
1 127,129
1 069,452
985,92
891,719
819,797
776,9
661,142
619,002
584,778

353,718 374,15 381,894 376,174 378,802 384,667
322,12 332,147 357,575 370,988 374,884
285,984 295,158 303,127 309,333 311,775 326,04 333,549 336,707 345,864
246,577 247,969 262,151 288,949 301,156
247,943 265,866 267,766
215,924 224,339
170,41 193,177 189,622
156,126 162,87
104,992 114,68 113,134 128,571 138,635 140,048 144,383 148,012 146,546 141,72
62,799 63,176 69,933 86,847 95,903 110,021

2004 2005 2006 2007 2009 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016

CFT IP U. CRUCH U. Privada total

Fuente: MINEDUC (2017). "Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016". Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.

Figura 5.3. Estudiantes en programas de FTP postsecundarios

700 000
600 000
500 000
400 000
300 000
200 000
100 000
0
CFT
IP
Universidades
Profesional con licenciatura previa
Licenciatura no conducente a título
Bachillerato, Ciclo Inicial o Plan Común
Profesional sin licenciatura previa
Técnico de Nivel Superior

Fuente: SIES (2016). "Informe matrícula 2016 Educación Superior en Chile". Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
En: www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Matricula/informe%20de%20matricula%202016_sies.pdf.

Fortalezas y desafíos

▪ Fortalezas

La FTP en Chile tiene varias fortalezas.

La FTP abarca a una elevada proporción de la población estudiantil en Chile

Chile ha alcanzado una coyuntura fundamental después de años de crecimiento económico sostenido y estabilidad política. Para sostener y ampliar los beneficios del crecimiento reciente, Chile necesita diversificar su economía e introducir procesos de producción más complejos e intensivos en tecnología. Tal esfuerzo requiere una fuerza laboral más altamente calificada y productiva, que puede nutrirse del sistema de FTP de Chile. Como se mencionó anteriormente, la FTP es una parte importante de la educación media en el país. El 40% de todos los estudiantes chilenos en educación media estudian una especialidad técnica durante sus últimos dos años escolares. Además, el 50% de todos los estudiantes chilenos que ingresan a la educación postsecundaria ingresan a programas técnico-profesionales.

La FTP tiene una gran variedad de programas

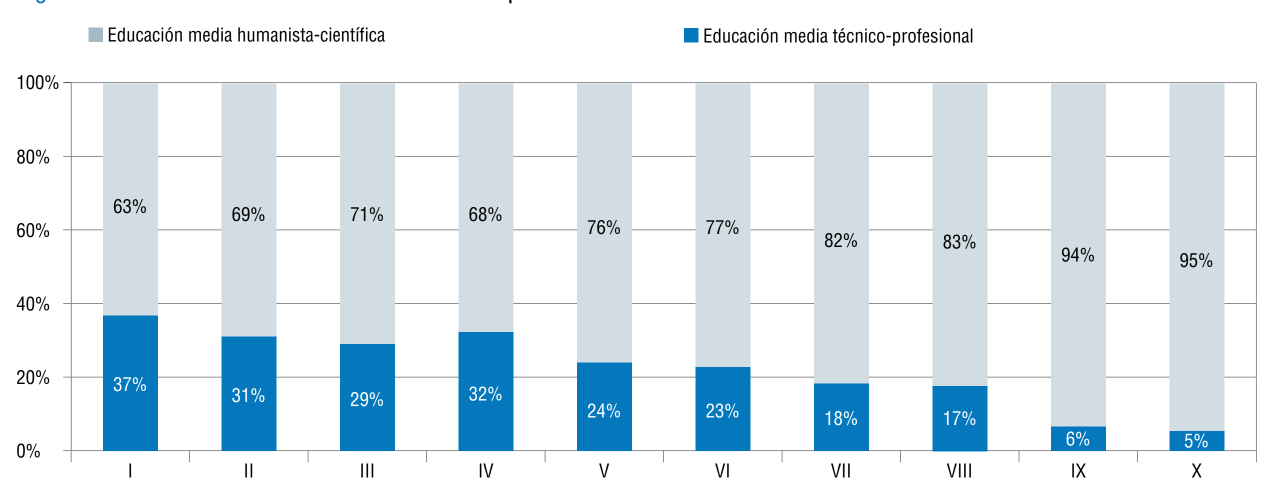
Chile cuenta con una gran variedad de programas de FTP en la educación terciaria que tienen como objetivo desarrollar competencias relacionadas con el trabajo. Algunos de estos programas ofrecen una educación y formación profesional de alta calidad (para una perspectiva histórica sobre la FTP en Chile, ver Sevilla 2014). Este importante número de programas y proveedores no está exento de desafíos en términos de dirección y calidad. Dicho esto, el tamaño del propio sector puede considerarse una fortaleza, dada la importancia de la FTP para el desarrollo social y económico. Algunos CFT chilenos tienen lazos muy estrechos con la Cámara de Comercio y otros gremios, mientras que otros mantienen estrechos lazos con las universidades. Estos CFT ofrecen programas de FTP de alta calidad que son pertinentes para el mercado laboral y que también están bien conectados con los programas universitarios. Muchos de estos CFT también nombran a empleadores para sus juntas directivas y los involucran en el diseño de sus programas.

Las alternativas de educación de FTP intentan proponer modos flexibles de estudio

Los programas de FTP de educación terciaria tienen como objetivo proporcionar a los adultos modos de estudio más flexibles, lo que les permite combinar el estudio con sus responsabilidades parentales y laborales. Estas necesidades generalmente son más difíciles de cumplir en programas más académicos. La mayoría de los estudiantes de FTP en Chile trabajan y estudian al mismo tiempo. En 2014, el 43% de los estudiantes en IP y CFT asistieron a clases vespertinas (SIES, 2015). Los programas de FTP satisfacen las necesidades de los diferentes segmentos de la población. Los jóvenes buscan la FTP, así como también muchos de los estudiantes mayores. Es posible que estos estudiantes mayores estén buscando profundizar sus competencias profesionales, realizar un cambio a una carrera paralela o regresar al trabajo después de un período de ausencia debido a las responsabilidades domésticas (Arias et al., 2015).

Los estudiantes de EMTP en Chile provienen de diferentes entornos. Alrededor del 65% de los estudiantes de educación media de los dos quintiles de menores ingresos y del 12% del quintil de mayor ingreso se matriculan en los programas de EMTP en Chile (Comisión FTP, 2009). Datos más recientes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de Chile (CASEN) también indican que solo el 3% de los estudiantes más ricos de Chile se matriculan en la EMTP, en comparación con más de un tercio de los estudiantes más pobres del país (ver Figura 5.4).

Figura 5.4. Los estudiantes de la FTP tienden a provenir de entornos más desfavorecidos



Nota: Por grupos socioeconómicos, donde "I" es el más desfavorecido y "x" es el menos desfavorecido.

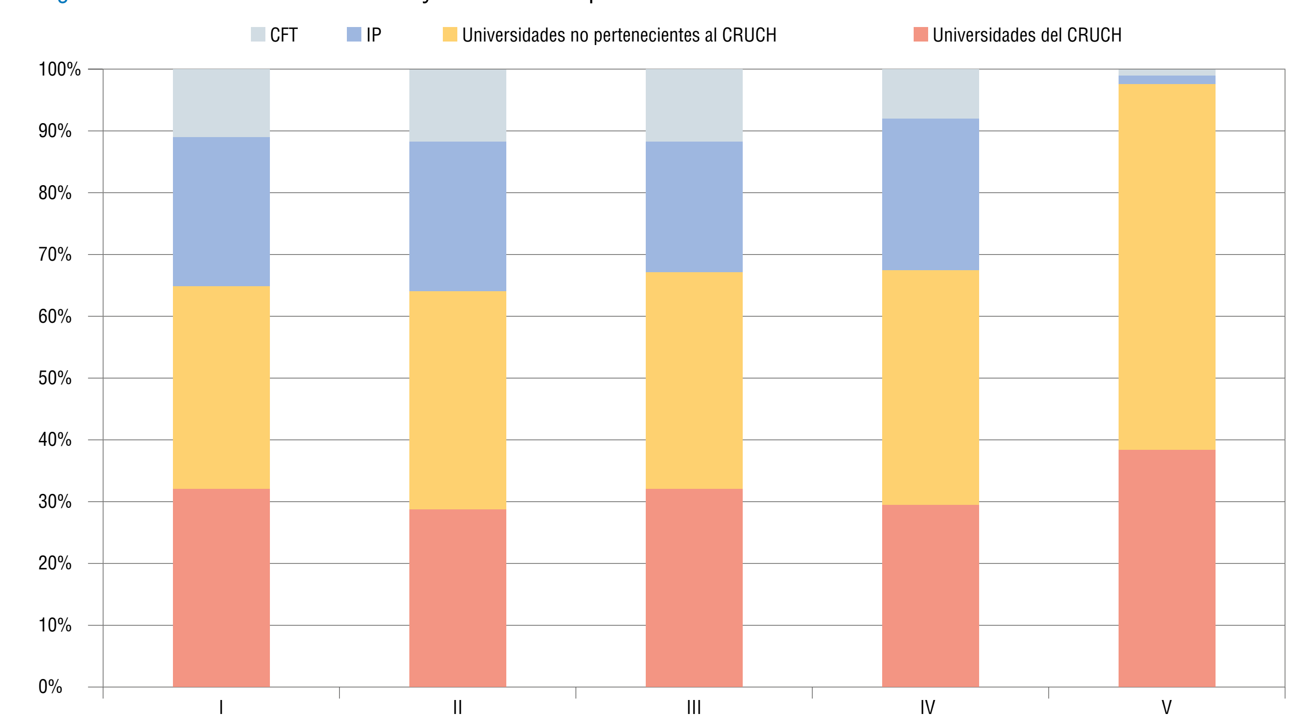
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)". Observatorio Social, Santiago. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php (Consultado 17 de septiembre de 2017).

De manera similar, en el nivel postsecundario, el 24% de los estudiantes del quintil de menores ingresos está matriculado en CFT y el 11% en IP. En contraste, solo el 2% de los estudiantes del quintil de ingreso más alto está matriculado en CFT y el 1% en IP (ver Figura 5.5).

Los estudiantes de programas técnico-profesionales pueden continuar con la educación superior, y muchos lo hacen

La formación diferenciada técnico-profesional permite a los estudiantes continuar sus estudios de educación superior (MINEDUC, 2017). Esto no sucede en todos los países. En Chile, aproximadamente la mitad de los estudiantes en la EMTP continúan en la FTP postsecundaria. Por supuesto, esto no significa que no existan desigualdades entre los estudiantes de la modalidad técnico-profesional y la académica. Este tema se ha discutido en el Capítulo 4 y se analizará más adelante en este capítulo también.

Figura 5.5. Los estudiantes de los IP y CFT tienden a provenir de entornos más desfavorecidos



Nota: Por grupos socioeconómicos, donde "I" es el más desfavorecido y "v" es el menos desfavorecido.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)". Observatorio Social, Santiago. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php (Consultado 17 septiembre 2017).

Desafíos

Siguen existiendo desafíos para que la FTP brinde oportunidades efectivas y de alta calidad a todos los estudiantes.

La calidad y pertinencia de la FTP en Chile, especialmente a nivel de educación media, podría mejorarse

Existe evidencia de que algunos programas en Chile, en particular en la EMTP, no proporcionan a los estudiantes las competencias que necesitan. Si bien algunos programas de FTP postsecundarios son de muy alta calidad y tienen buenos lazos con los empleadores, este no siempre es el caso en Chile (Velasco Barraza, 2008). Los programas de EMTP impartidos en las escuelas y los programas de FTP postsecundarios dictados en los CFT e IP a menudo están desconectados. Conexiones más sólidas entre los programas escolares y los programas postsecundarios facilitan la continuidad de la educación para los estudiantes. Sin embargo, la mayoría de estos estudiantes reciben una mala orientación vocacional. Además, los mecanismos del aseguramiento de la calidad también siguen siendo débiles.

Los programas de FTP chilenos también podrían mejorar sus esfuerzos para proporcionar una capacitación pertinente y útil para el mercado laboral. Las tasas de desempleo juvenil han aumentado en Chile en los últimos años. En 2013, la tasa promedio de desempleo para jóvenes (entre 15 y 24 años)

fue de 2,7 puntos porcentuales por encima del promedio de la población. En 2015, la tasa general de desempleo fue del 19,2% (CEPAL, 2015 en MINEDUC, 2017). El 18,8% de los jóvenes adultos chilenos no estaban ni estudiando ni trabajando (NINI o NEET por sus siglas en inglés) en 2015, muy por encima del promedio de la OCDE del 14,6%. Esta cifra incluye una mayor proporción de mujeres (65% del NINI total) y personas de hogares socioeconómicamente desfavorecidos (Caldera Sánchez, 2014; MINEDUC, 2017; OCDE, 2015).

Chile debiese tener una visión más clara para guiar el desarrollo de políticas en la FTP

Chile no ha tenido la capacidad suficiente para guiar el desarrollo de políticas en el ámbito de la FTP. Sin embargo, esto puede estar cambiando. Un nuevo organismo, el Consejo Asesor de Formación Técnico-Profesional, comenzó a funcionar en 2016 e incluye representantes tanto del sector público como del privado. Este organismo será el responsable de desarrollar una Estrategia Nacional de Formación Técnico-Profesional de Chile de cinco años para la educación media y la educación superior. El Consejo Asesor de Formación Técnico-Profesional también ha recibido la tarea de asesorar el desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones.

El fortalecimiento de la FTP es una de las prioridades de la Reforma de la Educación Superior en Chile en 2016. La reforma también tiene como objetivo garantizar que las actividades de acreditación y otras actividades del aseguramiento de la calidad se adapten adecuadamente a los programas de FTP. La creación de CFT públicos producto de la reforma también ofrecerá al MINEDUC una oportunidad adicional de influir a largo plazo en la calidad de la FTP de nivel postsecundario. De manera similar, mientras que los programas de FTP postsecundarios no fueron inicialmente elegibles para el programa chileno de educación gratuita o Gratuidad (ver Capítulo 4), la reciente reforma de la educación superior de 2016 cambió esto, según una enmienda en 2017 (ver Capítulo 4).

Chile tiene muchos de los componentes esenciales de un sistema de FTP de alto rendimiento. Este capítulo tiene como objetivo proporcionar un conjunto de recomendaciones concretas y factibles para ayudar al Gobierno chileno a desarrollar y ampliar estos aspectos existentes a fin de obtener mejores resultados y mayor equidad en la FTP, tanto a nivel de educación media como a nivel postsecundario. Este capítulo también se basa en parte en el análisis contextual y en la evidencia internacional proporcionada en el Capítulo 4 para la FTP, prestando especial atención a la FTP postsecundaria. Presenta sugerencias sobre cómo una combinación de políticas públicas e inversiones estratégicas bien diseñadas pueden: dirigir mejor a las instituciones hacia ofertas de alta calidad; facilitar la transición de los estudiantes a través de la educación y las trayectorias profesionales; capacitar a los estudiantes y mejorar la equidad; y ampliar el acceso a los grupos que actualmente no pueden participar debido a restricciones económicas u otras.

Recomendación 5.1

Asegurar que los programas de FTP del país cubran tanto las necesidades de los estudiantes que buscan empleos satisfactorios como las necesidades de los empleadores que buscan trabajadores con las competencias adecuadas a corto y largo plazo.

▪ Resumen

Chile puede mejorar la calidad y pertinencia de los programas que ofrece, para lo cual debe:

1. Involucrar a los empleadores y asegurar la calidad:
   a. Fortaleciendo los establecimientos educacionales públicos de EMTP.
   b. Desarrollando la participación de los empleadores en el sistema y fortaleciendo la formación en el lugar de trabajo en todos los programas para lograrlo.
2. Permitir mayor flexibilidad y oportunidades para la adaptación local:
   a. Permitiendo que las escuelas determinen una parte de los programas, en coordinación con empleadores locales y otros proveedores de educación.
3. Financiar para obtener resultados:
   a. Dirigiendo a los proveedores hacia programas con resultados deseables, utilizando financiamiento basado en resultados.
   b. Fortaleciendo y ampliando los sistemas de datos que conectan los resultados de la educación y el mercado laboral y monitorean las transiciones de los estudiantes en la educación y hacia el empleo.

▪ Contexto

La EMTP podría ser reforzada

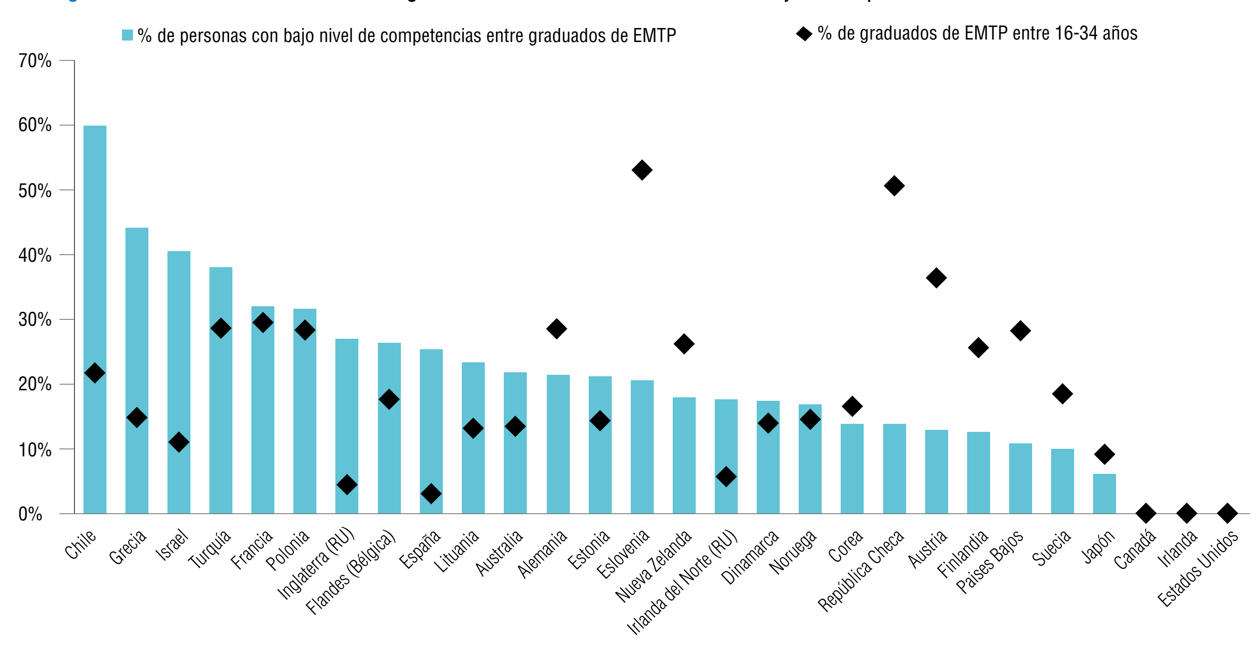
Algunas evidencias muestran que los estudiantes chilenos de FTP pueden no tener las competencias generales adecuadas tanto para el mercado laboral como para sustentar el aprendizaje posterior. Además, es probable que los estudiantes chilenos de FTP no adquieran durante su EMTP las competencias técnicas que los empleadores necesitan. Este hecho parece haber desalentado a los estudiantes a seguir la modalidad técnico-profesional (Caldera Sánchez, 2014; Kis y Field, 2009). En 2014, la tasa de graduación de los estudiantes de educación media general en Chile fue del 59%, lo que superó el promedio de la OCDE del 50% para estudiantes de los programas de nivel equivalente (secundaria superior general). Al mismo tiempo, la tasa de graduación de los estudiantes educación media técnico-profesional en Chile fue de 29% en 2014. Este número fue muy inferior a la tasa de graduación promedio de la OCDE del 49% para estudiantes de secundaria superior técnico-profesional (OCDE, 2016).

Los estudiantes chilenos de EMTP tienden a tener un rendimiento académico inferior al de los estudiantes de educación media general. Alrededor del 55% de los estudiantes que obtienen puntajes en los dos quintiles inferiores de la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) al final del 8º grado ingresan a programas técnico-profesionales, en comparación con el 18% que obtuvo puntajes en el quintil más alto (Sevilla Buitrón, 2011).

El Capítulo 4 de este informe señaló algunas advertencias para considerar en relación con la Prueba de Selección Universitaria de Chile (PSU). Específicamente, el capítulo analizó las limitaciones con respecto a la confiabilidad de la prueba como un instrumento equitativo para los procesos de selección de educación postsecundaria. La FTP también parece contribuir a ampliar la brecha en el rendimiento académico entre los estudiantes chilenos. Las diferencias surgen al comparar qué tan bien rinden en la PSU los estudiantes chilenos de la modalidad técnico-profesional y de la modalidad general, considerando sus puntajes SIMCE en el 8° grado (Farías y Carrasco, 2012).

Los resultados de la Evaluación de Competencias de Adultos del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de Adultos de la OCDE (*Survey of Adult Skills, a product of the OECD Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, PIAAC) demuestran resultados similares. Alrededor del 60% de los graduados de EMTP que participaron de la evaluación en Chile mostraron bajos niveles de competencia (Figura 5.6).

Figura 5.6. Más de la mitad de los graduados de FTP en Chile tienen bajas competencias



Fuente: Cálculos de los autores, OCDE (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills.* OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en.

La alta proporción de graduados de FTP poco calificados en Chile puede ser un indicador de los desafíos para la calidad de la instrucción. Por ejemplo, el currículum a menudo se centra excesivamente en habilidades específicas, en lugar de habilidades generales y blandas (Kis y Field, 2009). Otras preocupaciones incluyen la falta de equipamiento moderno en las escuelas de FTP (MINEDUC, 2017). Además, el 46% de los directores de las escuelas de secundaria inferior (7° y 8° básico) informaron que la escasez de docentes técnico-profesionales dificultaba la capacidad de las escuelas para proporcionar instrucción de calidad. Esto es más del doble del promedio del Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (*Teaching and Learning International Survey*, TALIS) de 19,3% para los docentes de secundaria inferior (7° y 8° básico) (OCDE, 2014b).

Estos desafíos se ven agravados por el hecho de que Chile no cuenta con un sistema centralizado de información sobre las tasas de finalización y no realiza encuestas estudiantiles para analizar los resultados del mercado laboral estudiantil. Esta falta de información dificulta la posibilidad de diseñar políticas para fortalecer el sistema (Meller y Brunner, 2009; Comisión FTP, 2009). También se desprende de la evidencia recopilada para esta revisión que aproximadamente solo la mitad de los estudiantes de FTP chilenos completan el período de formación en el lugar de trabajo necesario para recibir formalmente su examen de egreso de la escuela técnica.

El hecho de que muchos estudiantes abandonen la modalidad de FTP con un déficit en las competencias generales suscita inquietudes sociales y de equidad. Algunas evidencias sugieren que cuando los estudiantes chilenos eligen los programas de FTP, sus niveles socioeconómicos pueden tener más peso que sus intereses personales o habilidades académicas (Larrañaga, Cabezas y Dussaillant, 2013).

La composición de la provisión de FTP es inadecuada y la participación de los empleadores es bastante débil tanto en el nivel de educación media como en el postsecundario

La EMTP de Chile no ha sido suficientemente pertinente para los mercados laborales y las comunidades locales, como lo demuestran múltiples estudios anteriores de la OCDE (Caldera Sánchez, 2014; Kis y Field, 2009). La evidencia de la OCDE para Chile ha mostrado pocas medidas sistemáticas para fomentar la participación de los empleadores en la capacitación en el lugar de trabajo, definir las competencias requeridas para empleos particulares o, más ampliamente, gestionar y establecer una dirección estratégica para el sistema y las instituciones de FTP (Kis y Field, 2009).

La calidad de los vínculos entre las escuelas de EMTP y la industria sigue siendo muy variable entre las distintas instituciones. Existen algunas buenas prácticas. Por ejemplo, algunas escuelas son gestionadas directamente por colaboradores sociales, como las diferentes cámaras de la industria, y algunas tienen buenos vínculos con el mercado laboral. Sin embargo, las escuelas administradas por los municipios suelen tener vínculos muy débiles con el mercado laboral. Cabe señalar que en Chile persisten grandes diferencias regionales. En algunas ciudades, los empleadores tienen una mayor participación y la provisión de FTP está mejor conectada con las necesidades locales (ver Sepúlveda y Milos, 2006, para un ejemplo de la ciudad de Antofagasta).

A nivel postsecundario, algunas instituciones llevan a cabo encuestas de empleadores para establecer qué competencias se necesitan, pero esto depende de la institución y ocurre con mayor frecuencia en programas de alta calidad. Aunque los contactos con los empleadores son más frecuentes, los mecanismos para identificar y medir las necesidades del mercado laboral son heterogéneos y frecuentemente débiles. Por lo tanto, es difícil que estos programas se adapten a las necesidades de los empleadores y a la realidad del mercado laboral. Dicho esto, algunas instituciones chilenas tienen muy buenas prácticas (ver Cuadro 5.1 para obtener información sobre cómo se consulta a los empleadores en el sector minero).

La importancia de conectar la industria y las empresas con los programas de FTP ha sido reconocida por los responsables de las políticas en Chile. Sin embargo, el Gobierno chileno tendría que tomar nuevas medidas para dar a los empleadores un rol más importante en el desarrollo de políticas de FTP. El equipo de revisión de la OCDE no pudo identificar instrumentos a nivel nacional y regional para monitorear sistemáticamente las necesidades del mercado laboral en Chile. Este desafío también fue señalado por un informe de la Comisión sobre la FTP (Comisión FTP, 2009). La falta de instrumentos de supervisión dificulta que las instituciones de FTP, tanto de educación media como postsecundarias, aseguren que la composición de provisión de FTP responda adecuadamente a las necesidades del mercado laboral. También aumenta el riesgo de que las instituciones determinen la provisión a partir de la disponibilidad de docentes e instalaciones, así como de la demanda de los estudiantes, sin considerar las necesidades del mercado laboral. Actualmente, las instituciones tienen pocos incentivos para reducir o cerrar programas con perspectivas limitadas en el mercado laboral si siguen siendo populares entre los estudiantes.

Cuadro 5.1. Consulta con empleadores del sector minero

En Chile, los actores privados y del sector público, los CFT y las universidades son miembros del Consejo Minero y su "consejo de competencias". Este Consejo tiene como objetivo identificar las necesidades de competencias del sector a corto y mediano plazo, así como la forma en que estas necesidades coinciden con la provisión de programas educativos. Lamentablemente, en Chile este tipo de iniciativa se limita al sector económico que cuenta con recursos adecuados y un número relativamente pequeño de empleadores, lo que permite este tipo de coordinación. Actualmente, no existen herramientas para identificar de manera sistemática posibles carencias y vacíos de competencias para otros sectores productivos clave. Se necesitan estudios similares en otros sectores de la economía chilena.

Fuente: Banco Mundial (2014). "Análisis de Modelos de Educación Superior Técnica Profesional para Chile: Diagnósticos, estudios de caso y recomendaciones, Práctica Global de Educación". World Bank Group, Washington, DC.

El anterior trabajo de revisión de la OCDE en Chile (OCDE/Banco Mundial, 2009) y esta revisión identifican un desafío persistente: la participación del empleador se ha mantenido débil y no estructurada en relación con la identificación de las necesidades de competencias, el desarrollo de programas educativos para satisfacer estas necesidades y el monitoreo de los graduados. Este desafío fue reconocido recientemente por un gran grupo de proveedores de educación y grupos de interés (Mesa por la Educación Técnica, 2016).

El proceso de desarrollo curricular está altamente centralizado en la EMTP

Un desafío central de cualquier sistema de FTP es garantizar que la oferta de programas satisfaga las necesidades tanto de los estudiantes como de los empleadores. El contenido de las 35 especialidades de FTP de Chile está definido centralmente por el MINEDUC, en diversas consultas con las partes interesadas. El control central tiene algunos aspectos positivos, en el sentido de que permite homogeneizar los programas ofrecidos por diferentes instituciones. Pero dicho control central sobre la programación también limita la discreción institucional para modificar el currículum y para determinar la cantidad de cupos en los programas. También puede disuadir a las instituciones de ofrecer nuevos programas que pueden ser más adecuados para la economía local.

Esto es problemático porque el contenido definido localmente es vital. En un país tan diverso geográficamente como Chile, con distintas economías regionales en diferentes áreas del país, la demanda de competencias varía considerablemente. Las instituciones actualmente tienen una libertad bastante limitada para modificar los programas existentes y casi ninguna capacidad de ofrecer programas que actualmente no estén definidos por el Ministerio de Educación. La EMTP permite a las escuelas decidir el contenido de hasta cuatro horas por semana escolar, en comparación con las seis horas de la educación general (MINEDUC, 2016). El monitoreo podría mejorarse para garantizar que las escuelas tengan la capacidad de aprovechar al máximo estas horas.

La escasez y la disparidad de competencias sugieren que la composición de la provisión no es adecuada

Cierta evidencia de la desalineación entre la FTP en Chile y las necesidades del mercado laboral muestra que la composición de la provisión no es adecuada en el país. Existe evidencia que apunta a la insuficiencia de la capacitación ofrecida en los programas de FTP respecto de lo que los sectores económicos necesitan para su desarrollo (Venables Brito y Carrasco Páez, 2012). Además, revela que hay escasez de competencias laborales en muchos campos, a pesar del crecimiento en la matrícula estudiantil. Otra señal de esta desalineación son los resultados del mercado laboral para los graduados de ciertos programas que son pobres (Larrañaga, Cabezas y Dussaillant, 2013).

La disparidad de competencias es relativamente alta en Chile. Entre las economías que participaron en el PIAAC, Chile tuvo la mayor proporción de trabajadores con bajas competencias en términos de comprensión lectora. Alrededor del 10% de los trabajadores chilenos tenían un nivel de comprensión lectora inferior al requerido para su trabajo, en comparación con el promedio de la OCDE del 4%. Además, el 50% de los empleados chilenos trabajaban en un empleo no relacionado con su campo de estudio. Chile también tenía una proporción superior al promedio de trabajadores sobrecalificados con un nivel de comprensión lectora superior al requerido para su trabajo (15,9% versus el promedio de la OCDE del 10,8%) (OCDE, 2016).

Asimismo, algunas investigaciones descubrieron que el 42% de los empleados chilenos se identificaron como insuficientemente calificados, la proporción más alta entre los 32 países incluidos en la encuesta y más del doble que el promedio de la encuesta del 20% (Randstad Workmonitor, 2012). Más chilenos que los promedios de la encuesta sintieron, además, que sus colegas o estaban trabajando por encima (51%) o por debajo (49%) de su nivel de educación. En promedio, el 44% de los empleados en los países encuestados creían que sus colegas estaban trabajando por encima de su nivel educacional, mientras que el 43% sentía que sus colegas trabajaban por debajo de él.

Chile no tiene una visión estratégica de cómo debieran ser usados los fondos públicos asignados a la FTP postsecundaria

No hay una visión estratégica a largo plazo sobre cuál debiese ser el rol de los fondos públicos en la FTP postsecundaria en Chile (Banco Mundial, 2014). Una parte de esto puede deberse al hecho de que menos de la mitad de los proveedores privados están acreditados. Pero los proveedores privados acreditados son muy poderosos: están unidos en un asociación gremial, Vertebral-Chile, y representan el 88% de los estudiantes matriculados en el sector (Vertebral, 2014).

El Gobierno chileno debiese considerar dos preguntas clave con respecto al futuro de la FTP postsecundaria en el país:

- ¿Cuál será la función de los nuevos CFT estatales que se han creado en cada una de las diferentes regiones de Chile?
- ¿Qué controles y balances debieran asociarse al dinero que llega a los proveedores privados (por ejemplo, a través de becas, préstamos garantizados por el Estado y otros programas)? Las becas y la ayuda financiera se han enfocado principalmente en jóvenes que asisten a las universidades del CRUCH (ver Capítulos 1 y 4). Esto ha cambiado progresivamente desde la década de 1990. Los criterios de elegibilidad financiera también se han ampliado para incluir a los estudiantes en programas de FTP postsecundarios, a través del Crédito con Aval del Estado (CAE)[3] y la Beca Nuevo Milenio (BNM)[4] (Contraloría General de la República, 2015).

La creación de nuevos CFT plantea preguntas acerca del rol que estas instituciones pueden cumplir en el desarrollo social y económico de las regiones del país. También presenta interrogantes sobre si estas instituciones (junto con otros tipos de instituciones de educación superior) pueden ayudar a equilibrar las necesidades de competencias en las regiones de Chile. Como se señaló en el Capítulo 4, al desarrollar una estrategia para el rol de los CFT, el Gobierno chileno debiera considerar asuntos tales como: forma en que los CFT pueden apoyar la transformación de la producción para ofrecer un trabajo de mayor calidad; adaptación a las tendencias demográficas y las diferencias regionales; flexibilidad para adaptarse a las demandas cambiantes; y priorización en el acceso, la equidad, la calidad y la pertinencia.

Además de los objetivos de los CFT, es relevante reflexionar sobre cómo asignar recursos de manera más eficiente. Este desafío también se aborda ampliamente en el Capítulo 4. En general, el Gobierno chileno ha estado realizando esfuerzos para expandir la ayuda financiera brindada a los estudiantes. Estos esfuerzos incluyen: cambiar los criterios de elegibilidad para incluir a los estudiantes del tercer quintil, aumentar la cantidad de fondos entregados y la Gratuidad, que permite que los estudiantes elegibles se abstengan de pagar el arancel en las instituciones de educación postsecundaria. Estos son esfuerzos importantes, pero este aumento del financiamiento ha sido menos tangible en la FTP postsecundaria. Esto en parte se debe a que la proporción de estudiantes elegibles para recibir ayuda financiera ha aumentado considerablemente.

Como se señala en el Capítulo 4, el financiamiento disponible para los estudiantes en la FTP postsecundaria es inferior al financiamiento disponible para los estudiantes en programas más académicos, especialmente en universidades más "tradicionales" (es decir, las que pertenecen al CRUCH). A pesar de algunas mejoras, en 2013 el Gobierno chileno otorgó 4,7 veces más dinero a los estudiantes matriculados en las universidades del CRUCH que a aquellos matriculados en IP y 2,9 veces más que a los estudiantes de CFT (Vertebral, 2014).

[3] El Crédito con Aval del Estado (CAE) es un préstamo que cubre hasta el 100 por ciento del arancel de referencia, con una tasa de interés real del 2% anual. El período para reembolsar este préstamo es de entre 10 y 20 años (aplicado al monto total), y los graduados pueden pagar hasta el 10% de sus ingresos futuros (MINEDUC, 2017).

[4] La Beca Nuevo Milenio (BNM) es una beca que cubre el arancel de los programas técnicos en los CFT, los IP o las universidades, para aquellos que pertenecen al 50% más pobre de la población. Su monto cubre la totalidad o una parte del arancel de referencia anual (MINEDUC, 2017).

Esto es significativo, dado que la matrícula de los estudiantes más vulnerables (los tres primeros quintiles) es mayor en los IP y CFT que en las universidades del CRUCH (ver Tabla 5.1). Medidas más recientes, como aquella para que los IP y CFT sean elegibles para el financiamiento de la Gratuidad, apuntan a ampliar la cantidad de financiamiento público que pueden recibir estas instituciones (ver Capítulo 4).

La elegibilidad de los estudiantes para fondos en los IP y CFT se ha reducido considerablemente en muchos programas (OCDE/Banco Mundial, 2009). Por ejemplo, algunas instituciones de IP y CFT han sido consideradas no elegibles para algunos financiamientos porque los estudiantes más pobres ya pueden asistir a estas instituciones de forma gratuita. Otro ejemplo es el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU)[5]. El FSCU está sujeto a los ingresos y cubre hasta el 100% del arancel referencial, pero solo puede usarse para asistir a las universidades del CRUCH. Por lo tanto, los estudiantes de otras instituciones de educación superior deben utilizar el Crédito con Aval del Estado (CAE), que cubre hasta el 100% del arancel de referencia y también está disponible para estudiantes de las universidades del CRUCH (MINEDUC, 2017).

Como se indica en el Capítulo 4, el monto de la ayuda financiera por estudiante que recibe cada institución a través de diferentes mecanismos individuales de ayuda estudiantil (estimada según el arancel de referencia anual) no representa los costos reales de los programas para estudiantes. Además, este monto total no refleja el hecho de que algunas instituciones puedan tener un mayor número de estudiantes desfavorecidos que otras. Por lo tanto, las tarifas altas siguen siendo una barrera para los estudiantes del quintil de menores ingresos. En la mayoría de los casos, la ayuda financiera no cubre los costos totales de la educación superior. Además, algunas estimaciones muestran que aproximadamente el 40% de los estudiantes de bajos ingresos no recibe ningún tipo de ayuda (Banco Mundial, 2014).

En general, las universidades reciben en promedio más fondos que los IP y CFT (ver Capítulo 4, Contraloría, 2015). Las instituciones de FTP de nivel postsecundario se convirtieron en elegibles para la Gratuidad a partir de 2016 bajo ciertas condiciones, tales como: estar acreditadada y no tener fines de lucro o estar a punto de convertirse en entidad sin fines de lucro; tener un sistema de admisiones transparente y no discriminatorio, que favorezca la matrícula estudiantil de manera equitativa; y comprometerse a contratar personal de la población de la misma región en la que se encuentra la institución. La ayuda financiera estudiantil menos accesible en los CFT e IP ha supuesto un desafío de equidad, ya que es más probable que los estudiantes en los IP y CFT provengan de entornos desfavorecidos.

Las tasas de retención son más bajas en los IP y CFT que en las universidades (ver Tabla 4.4 en el Capítulo 4). Solo la mitad de los estudiantes matriculados en programas de FTP postsecundarios se gradúan realmente. Las razones para la deserción incluyen: la presión económica vinculada a los aranceles; la presión vinculada al hecho de que muchos estudiantes combinan sus estudios con responsabilidades laborales y familiares; y el hecho de que los estudiantes que tienen que repetir los cursos deben volver a pagar por las asignaturas que ya han cursado (Vertebral, 2014).

[5] El Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) cubre hasta el 100 por ciento del arancel referencial, según el ingreso familiar, con una tasa de interés real del 2% anual. Los estudiantes comienzan a pagar este crédito dos años después de graduarse y los estudiantes solo pagan el 5% de sus ingresos futuros, con un período máximo de reembolso de hasta 12 o 15 años dependiendo de la cantidad adeudada (cuando este período termina, la deuda restante es condonada) (MINEDUC, 2016).

Evidencia internacional

Fortalecer las escuelas de EMTP

Los bajos niveles de inversión en las escuelas públicas de EMTP restringen la capacidad de las escuelas para mantenerse al día con las prácticas de la industria. La división entre las instituciones de EMTP regidas por diferentes acuerdos complica aún más los esfuerzos para desarrollar un entendimiento común sobre la calidad del programa. Los actuales mecanismos de aseguramiento de la calidad se centran en los insumos más que en los resultados (ver Capítulo 2 para una discusión sobre este tema en el contexto más general de las escuelas de educación media en Chile).

Muchos países permiten a las escuelas un margen para recaudar y gestionar sus propios fondos como parte de su misión de proporcionar una FTP de alta calidad. Si bien algunas escuelas son más eficaces que otras para recaudar fondos propios, impedir que todas las escuelas lo hagan ayuda poco a los estudiantes que se podrían beneficiar de los recursos adicionales.

Involucrar a los empleadores de manera más sistemática y fortalecer la formación en el lugar de trabajo

Por lo general, la participación de los empleadores requiere un órgano rector que incluya a los diferentes interesados para coordinar la provisión, involucrar y hacer partícipes a todos los interesados, incluyendo a los actores sociales, y abordar asuntos de coherencia y coordinación. La participación de los empleadores en el sistema de FTP es crucial para que el sistema cumpla con las necesidades del mercado laboral. En primer lugar, los empleadores se encuentran en la mejor posición para ver si el contenido de la FTP (es decir, el currículum y las cualificaciones) es adecuado para las necesidades actuales del mercado laboral. Los empleadores también están en la mejor posición para guiar la adaptación del contenido de la FTP a los nuevos requerimientos emergentes. En segundo lugar, los empleadores deben participar en el desarrollo de políticas para garantizar la implementación exitosa de las mismas. En tercer lugar, la participación activa en el diseño de las políticas de FTP hace que los empleadores comprendan mejor el sistema. Si los empleadores no comprenden el contexto de la política y la configuración institucional, es probable que se desvinculen.

Chile tiene muchas agencias y organismos públicos a cargo de los programas educativos en general, como el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación, dependiente del Ministerio de Educación, y Chilevalora, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por mencionar solo algunos. Pero no siempre está claro cómo interactúan las diferentes partes interesadas para ayudar a conducir el sistema, o cómo pueden influir en el desarrollo de programas y políticas. Como se indicó anteriormente, las disposiciones actuales para la formación en centros de trabajo en la educación media en Chile no satisfacen las necesidades de los estudiantes y empleadores, y muchos estudiantes no están realizando su formación en el lugar de trabajo.

Cuadro 5.2. Los múltiples beneficios directos de la formación en el lugar de trabajo

La formación en el lugar de trabajo abarca una diversidad de acuerdos que incluyen contratos de aprendizaje en el lugar de trabajo, aprendizaje informal en el trabajo, prácticas laborales que forman parte de las cualificaciones técnico-profesionales formales y prácticas de variados tipos. Gestionado de manera efectiva, aporta beneficios para todos los participantes y contribuye a mejorar el mercado laboral y los resultados económicos. Descrito en Preparándose para Trabajar (*Learning for Jobs*) (OCDE, 2010), estos beneficios incluyen:

- **Un ambiente de aprendizaje sólido para los estudiantes**: La formación en el lugar de trabajo ofrece una experiencia realista y facilita a los estudiantes la adquisición de competencias prácticas con equipamiento actualizado. A través de la colaboración con colegas y supervisores familiarizados con las tecnologías y métodos de trabajo más recientes, los estudiantes pueden perfeccionar estas competencias. Los estudiantes también pueden adquirir habilidades blandas, como tratar con clientes, más efectivamente en los lugares de trabajo que en aulas y ambientes de trabajo simulados.
- **Vinculaciones aseguradas con la demanda del mercado laboral tanto para estudiantes como para empleadores**: La oferta de prácticas laborales por parte del empleador indica que un programa técnico-profesional vinculado tiene valor en el mercado laboral. En los sistemas en los que la oferta de empleos en programas técnico-profesionales está vinculada a la disponibilidad de prácticas laborales, los empleadores pueden influir en la composición de la provisión de capacitación a través de su voluntad de ofrecer empleos.
- **Una herramienta eficaz de reclutamiento para estudiantes y empleadores**: En el lugar de trabajo, los empleadores conocen y evalúan a los aprendices, quienes a su vez conocen el lugar de trabajo y al empleador. Esto proporciona a ambas partes información valiosa que puede conducir a la contratación o, alternativamente, puede llevarlos a buscar en otro lugar.
- **Un beneficio productivo para los empleadores**: Los empleadores se benefician del trabajo realizado por los aprendices. Esto no solo es importante para los contratos de aprendizaje, sino también para los prácticas laborales más sustanciales en los que los aprendices tienen tiempo para dominar las competencias productivas.
- **Buena relación calidad-precio para las autoridades públicas**: Proporcionar programas técnico-profesionales de alta calidad fuera del lugar de trabajo puede ser muy oneroso. Esto es particularmente cierto en los campos en los que el equipamiento moderno es costoso y requiere una actualización continua y en los que los profesionales expertos cobran sueldos considerables.

Fuentes: OCDE (2014a). *Skills beyond School: Synthesis Report*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en; OCDE (2010). *Learning for Jobs*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en (mencionado más adelante en el capítulo).

Permitir a las escuelas de EMTP chilenas una mayor flexibilidad en la adaptación de sus programas a las necesidades locales y apoyarlas para que lo hagan

Desde una perspectiva internacional, existen dos modelos principales para el diseño de currículos y de las cualificaciones relacionadas. Uno es un sistema nacional desde arriba hacia abajo, en el que participan los empleadores. Este marco es relativamente común en Europa continental y en otros lugares. Dichos programas tienen la ventaja de la coherencia nacional, de modo que alguien capacitado en una parte del país tiene sus competencias reconocidas en otro lugar. El otro modelo permite a las instituciones relativamente autónomas (como universidades y *colleges*) establecer su propio currículum y cualificaciones, y diseñar programas en asociación con empleadores locales. Este enfoque permite la capacidad de respuesta local y tendría sentido para las escuelas de EMTP en Chile.

También existen ventajas al tener una combinación de ambos modelos. Ciertos programas más centralizados permiten elementos localmente negociados. Por ejemplo, en **Alemania,** los Estados federados (*Länder*) definen los programas profesionales de los *colleges* técnicos (*Fachschulen*), sin embargo, permiten que el 20% del currículum sea determinado por el *college* técnico individual. Del mismo modo, en **Rumania**, si bien la mayoría de los contenidos curriculares están definidos por los sistemas centrales de cualificaciones para los programas postsecundarios, las escuelas postsecundarias pueden definir el 15% del contenido (Fazekas y Field, 2013). Estas disposiciones tienen por objeto equilibrar las ventajas de la coherencia nacional en las cualificaciones con la capacidad de respuesta a las necesidades locales de los empleadores. La adaptación local de los currículos en las escuelas de EMTP en Chile también puede servir para vincular con un título de educación media proporcionado localmente.

Utilizar financiamiento para guiar la provisión de FTP

Financiamiento basado en resultados para cambiar el enfoque institucional de la matrícula a un conjunto más amplio de metas

La evidencia muestra que el financiamiento basado en los resultados influye en el comportamiento institucional y cambia el enfoque institucional de las matrículas hacia un interés más amplio en la dinámica del mercado laboral. Los países que implementan un financiamiento basado en los resultados pueden mejorar las oportunidades de empleo para sus estudiantes de FTP; por lo tanto, la OCDE recomienda que el Gobierno chileno considere este enfoque. La OCDE formuló recomendaciones en esta área para Perú, cuyo sector de FTP postsecundario comparte muchas características con Chile, ya que cuenta con un amplio y dinámico sector privado de calidad heterogénea (McCarthy y Musset, 2016).

El financiamiento basado en resultados vincula el acceso al financiamiento público con un conjunto de resultados que los responsables políticos consideran de interés público (ver Capítulo 4). En algunos casos, los resultados elegidos por los encargados de formular políticas se centran en el egreso o graduación, especialmente para subgrupos de estudiantes, de bajos ingresos o de grupos desfavorecidos. En otros casos, los resultados están vinculados a las necesidades estratégicas de desarrollo económico o para abordar la persistente escasez del mercado laboral. Un ejemplo frecuente son los programas destinados a aumentar los graduados en los campos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM o STEM en su acrónimo en inglés).

Si los responsables de formular políticas seleccionan como resultado el mejoramiento de la tasa de graduación, es vital que combinen este enfoque con sólidos mecanismos de aseguramiento de la calidad. Tal combinación asegurará que las instituciones no faciliten artificialmente sus programas cuando impulsan la mejora de las tasas de graduación. Si los resultados seleccionados se relacionan con la cobertura de las demandas del mercado laboral de competencias específicas, entonces es importante que los responsables de las políticas se aseguren de que los datos sean confiables y de buena calidad para la fase de planificación.

Cuadro 5.3. Modelos de financiamiento basados en resultados en Estados Unidos: El Sistema del *College* Técnico Estatal de Texas (*Texas State Technical College System*, TSTC)

Los modelos de financiamiento basados en el desempeño son cada vez más populares en **Estados Unidos**. Durante la última década, 32 estados han adoptado políticas que asignan una parte del financiamiento por los indicadores de desempeño. Estos indicadores incluyen: finalización del curso, duración de los estudios, tasas de transferencia, cantidad de títulos otorgados y número de graduados de bajos ingresos y de minorías. El impacto de estas políticas varía según el estado y el tipo de institución. Sin embargo, en general las fórmulas de financiamiento basadas en el desempeño se han vinculado a una variedad de mejoras en el comportamiento institucional y en los resultados de los estudiantes (Snyder, 2015).

Texas ha llevado el financiamiento basado en el desempeño a un nuevo nivel para su sistema de *college* técnico, vinculando las asignaciones anuales del sistema con el grado en que el aumento de los ingresos tributarios de los antiguos estudiantes apoya la economía regional. Esta fórmula de financiamiento de "valor agregado" reemplazó la fórmula basada en las matrículas por una que utiliza los datos de ganancias para calcular el impacto económico de los estudiantes del TSTC en la economía del estado. La fórmula toma el salario promedio anual de 5 años de los antiguos estudiantes, resta el salario anual de un trabajador con salario mínimo y calcula los impuestos adicionales generados por las ganancias sobre el salario mínimo. Cuanto más ganen los estudiantes del TSTC cinco años después de graduarse, más fondos serán asignados al TSTC por el Gobierno estatal de Texas.

La fórmula, que se implementó en 2013, ya está teniendo un fuerte impacto en las políticas y prácticas de los *colleges* técnicos de Texas al disuadir a las instituciones de centrarse exclusivamente en las matrículas y alentándolas a enfatizar en la finalización. Aún más importante, el modelo de financiamiento está motivando a los *colleges* a fortalecer sus relaciones con socios de la industria local para garantizar que los graduados encuentren empleos de alta calidad que demandan.

Fuente: McCarthy, M. y P. Musset (2016). *A Skills beyond School Review of Peru*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en.

El financiamiento según resultados hace que las instituciones se basen más en los datos

El financiamiento basado en resultados que vincula directamente el acceso al financiamiento con resultados específicos ha demostrado cierto éxito en el cambio del comportamiento institucional. Cuando las instituciones son recompensadas por los resultados del aprendizaje y del mercado laboral de los graduados, es más probable que inviertan en actividades que profundicen su conocimiento de las necesidades del mercado laboral local. También es más probable que recolecten y utilicen datos acerca de una variedad de factores que influyen en el éxito de los estudiantes (Snyder, 2015).

Cuerpo de la recomendación

5.1.1 *Involucrar a los empleadores y garantizar la calidad.*

Fortalecer los establecimientos públicos de EMTP

El bajo nivel de inversión en instituciones públicas de FTP en Chile a nivel de educación media limita la capacidad de estas escuelas para mantenerse al día con las prácticas de la industria. En algunos casos, el fortalecimiento de la calidad de las escuelas significa un aumento de fondos para el equipamiento, así como el desarrollo de docentes y directivos escolares. El Gobierno chileno podría considerar la posibilidad de permitir que las instituciones públicas recauden algunos de sus propios fondos. Estas instituciones podrían ofrecer servicios al público general con el propósito de comprar equipos, apoyar el desarrollo docente o ampliar los servicios de apoyo a los estudiantes.

Desarrollar la participación de los empleadores en el sistema mediante el fortalecimiento de la formación en el lugar de trabajo en todos los programas.

En cuanto a la participación más sistemática de los empleadores en el diseño de programas, tal como se desarrolló en la revisión OCDE de la FTP de Chile en 2009 (Kis y Field, 2009), las opciones de políticas podrían incluir una arquitectura sistemática para la consulta entre el sistema de FTP y la industria al permitir la consulta a nivel sectorial y regional. Como asesores estratégicos del Gobierno chileno, el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID) y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional podrían desempeñar un rol en el asesoramiento sobre currículum y contenido de los programas. El Gobierno también podría fortalecer la formación en el lugar de trabajo, manteniéndolo como parte del núcleo de los programas de EMTP y haciendo responsable a las escuelas. La responsabilidad institucional podría incrementarse aún más para asegurar que los estudiantes realmente encuentren prácticas laborales y que las instituciones brinden un apoyo adecuado a los estudiantes en ese proceso. Sería necesario establecer controles de calidad adecuados para asegurarse de que las prácticas laborales sean sustantivas, en lugar de limitarse a cualquier tipo de experiencia laboral. Las prácticas laborales obligatorias también acotarían la provisión a los campos en los que los empleadores están interesados y, a la inversa, proporcionarían a los empleadores un incentivo para ofrecer puestos en las áreas en los que necesitan nuevos empleados (ver Cuadro 5.2 sobre los beneficios de la formación en el lugar de trabajo).

5.1.2 *Permitir una mayor flexibilidad y oportunidades para la adaptación local, y apoyar a las escuelas individuales para que lo hagan.*

A diferencia de los programas de educación general, los programas de EMTP deben ser capaces de evolucionar para mantenerse al día con los cambios de la economía local. Flexibilidad y capacidad de respuesta son elementos esenciales de la calidad. También son fundamentales para garantizar que los programas estén bien alineados con las necesidades de los empleadores y de los mercados laborales locales. El aumento de la flexibilidad debiera ir de la mano con el aumento de la capacidad en las escuelas. Además, el Gobierno debiese dirigir el apoyo hacia las instituciones a las que les cuesta obtener beneficios de la adaptación local. Tales medidas permitirían a Chile aprovechar las ventajas de la coherencia nacional de las cualificaciones con la capacidad de respuesta a las necesidades locales.

5.1.3. *Financiar para obtener resultados en instituciones postsecundarias.*

Dirigir a los proveedores hacia programas con resultados deseables utilizando un financiamiento basado en resultados.

Las autoridades educativas chilenas necesitan cambiar los incentivos de los programas de FTP postsecundarios hacia los resultados del mercado laboral estudiantil. Tal como se mencionó para antes de 2016, actualmente, las instituciones de FTP postsecundaria en Chile son totalmente privadas (aunque la creación de 15 CFT estatales está cambiando esto). El modelo financiero de los programas de FTP postsecundarios privados depende de las matrículas estudiantiles y de las cuotas que pagan los estudiantes, que estas instituciones pueden establecer libremente. Este enfoque en la captación y matrícula proporciona incentivos para que las instituciones ofrezcan programas que son populares entre los estudiantes y baratos de ofrecer. Sin embargo, desafortunadamente, muchos de estos programas solo tienen conexiones débiles con el mercado laboral local.

Las instituciones de FTP postsecundarias en Chile también reciben dinero en forma de ayuda financiera estudiantil y créditos garantizados por el Estado. En la actualidad, estas instituciones no son automáticamente responsables de los resultados de los estudiantes, como las tasas de graduación o las perspectivas de empleo, a pesar de que algunos de estos elementos se toman en cuenta durante el proceso de acreditación voluntaria.

Una sólida infraestructura de datos que pueda conectar de manera confiable los datos de educación y empleo a nivel de estudiantes y programas es un paso esencial hacia la conexión entre la oferta educativa y la demanda del mercado laboral. En este caso, solo las instituciones que se desempeñen bien en ciertos resultados deseables serían elegibles para la ayuda financiera estudiantil. Estos resultados podrían incluir: altas tasas de finalización, matrícula de cierto número de estudiantes desfavorecidos, creación de programas que capaciten a los estudiantes para trabajar en áreas en que hay escasez de trabajadores y buenos resultados en el mercado laboral para los estudiantes. Dichos requisitos permitirían una provisión orientadora. Por supuesto, esto solo se aplicaría a organizaciones sin fines de lucro. Las instituciones que reciben fondos públicos a través de la ayuda financiera estudiantil deben ser supervisadas de cerca. En particular, el Gobierno necesita supervisar los aranceles que estas instituciones cobran por sobre la cantidad del arancel cubierto como parte de los paquetes de ayuda financiera (ver Capítulo 4).

Fortalecer y ampliar los sistemas de datos que conectan los resultados de la educación y el mercado laboral y monitorear las transiciones de los estudiantes en la educación y hacia el empleo.

En un sistema de FTP postsecundaria como el chileno, en el que los proveedores privados desempeñan un rol tan importante, los incentivos financieros asociados a los resultados aprovechan las ventajas de un enfoque de provisión competitivo y basado en el mercado. Además, los incentivos financieros vinculados a los resultados también pueden abordar la tendencia de los proveedores a enfocarse solo en las matrículas. La vinculación de los incentivos financieros a los resultados representa una estrategia para aumentar también el financiamiento público de la FTP, que es específica y condicionada. Dicha estrategia también puede servir como un valioso complemento a las políticas existentes de aprobación institucional y de programas que buscan dar forma a la oferta de programas. Por último, también apoya más explícitamente el objetivo de alinear la oferta del programa con las necesidades de los mercados laborales locales.

Recomendación 5.2

Adoptar medidas para garantizar que todos los programas e instituciones de FTP postsecundarios no bajen de un determinado nivel de calidad.

▪ Resumen

El Gobierno chileno necesita tomar medidas para desarrollar un sistema de acreditación efectivo y obligatorio para todos los programas e instituciones de FTP postsecundarios a fin de garantizar que la calidad de dichos programas no baje de un determinado nivel, lo que perjudicaría a estudiantes y empleadores. Si bien algunos programas proporcionan a los estudiantes competencias técnicas pertinentes, desarrollan competencias académicas fundamentales y facilitan la transición de los estudiantes hacia buenos trabajos, muchos programas no lo hacen. El sistema de acreditación debe ser parte de un conjunto más amplio de políticas de rendición de cuentas que tengan como objetivo guiar el comportamiento institucional. Solo las instituciones acreditadas debieran ser elegibles para recibir fondos públicos. Dado el costo y el tiempo asociados con los procesos de revisión, el requisito de acreditación tendría que ser implementado por etapas. Pero exigir la acreditación es esencial para que sea una herramienta efectiva para asegurar la calidad. El proceso de acreditación podría tener dos niveles diferentes: un proceso de acreditación obligatorio con estándares bajo los cuales los proveedores no puedan descender y un proceso de acreditación adicional y voluntario para las instituciones que deseen buscar maneras de mejorar.

▪ Contexto

La calidad de las instituciones de nivel postsecundario es muy heterogénea

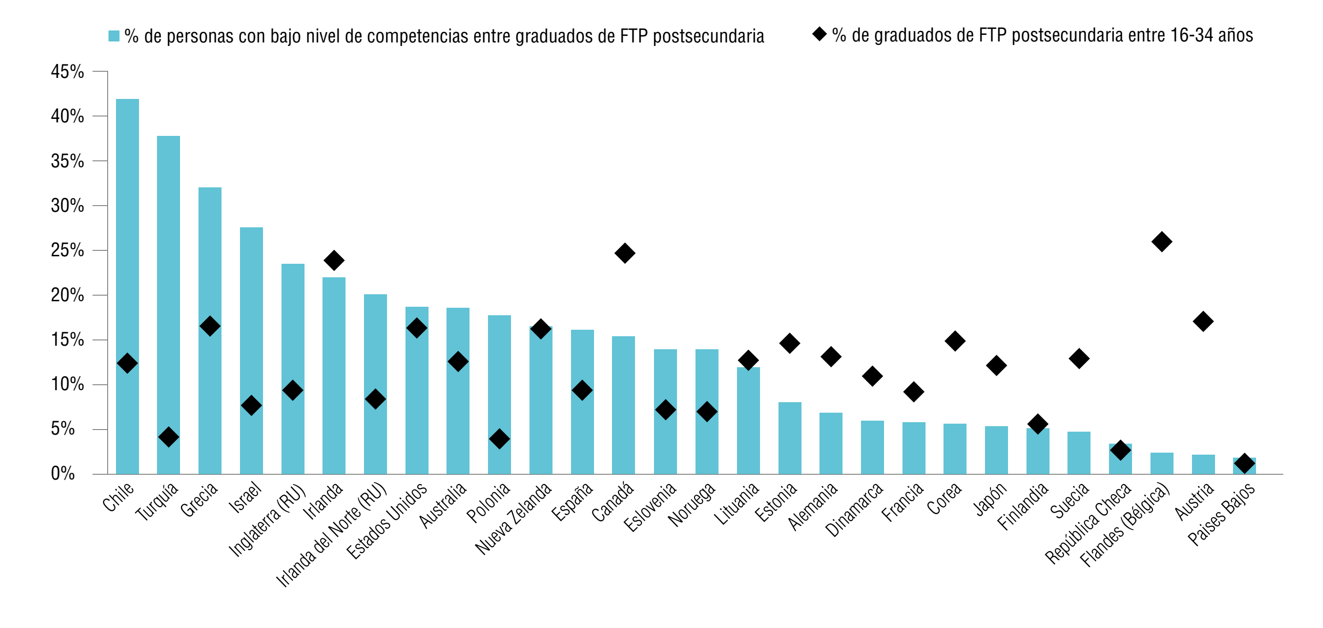
Chile no es ajeno a las conversaciones sobre la calidad educativa. Desde mediados de la década de los años noventa, el país ha emprendido una serie de esfuerzos de reforma dirigidos a mejorar tanto la calidad como la coherencia en todo el sistema educativo. Actualmente, el sector de FTP de Chile carece de un sistema de aseguramiento de la calidad adecuado para garantizar la coherencia entre programas y proveedores. Como resultado, la calidad de los programas particulares es muy variable, lo que perjudica tanto a los estudiantes como a los empleadores.

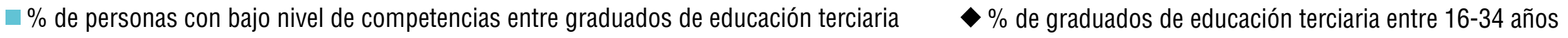
El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad fue creado en 2006 mediante la transformación de la anterior Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). Como se discutió en el Capítulo 4, la mayoría de los estudiantes en los CFT e IP asisten a instituciones con menor o nula acreditación (ver Tabla 4.5 en el Capítulo 4).

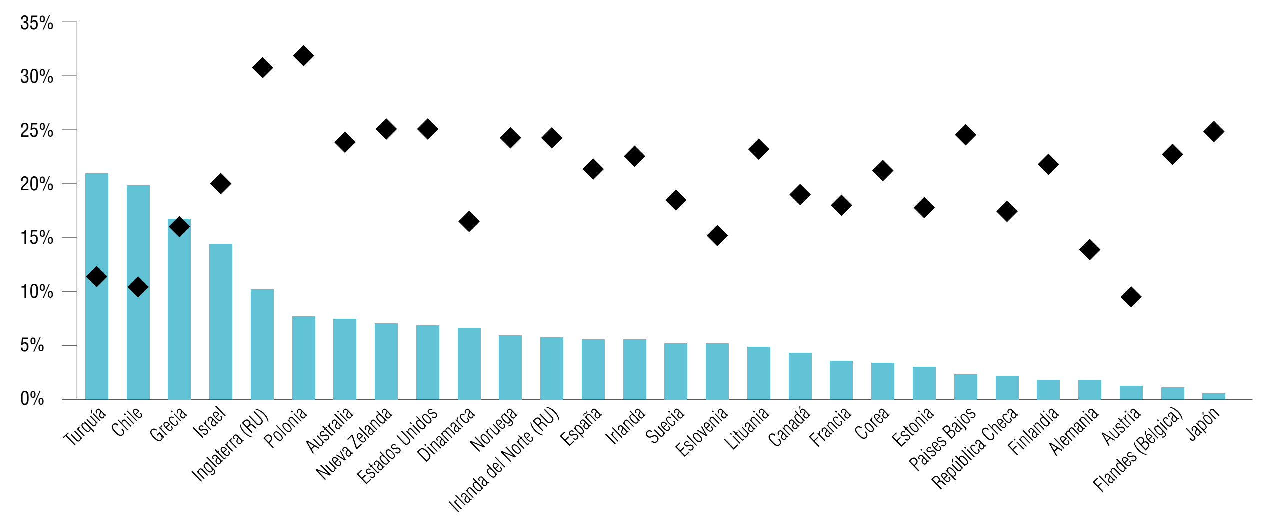
Tal como se señaló anteriormente, la calidad de los proveedores en la FTP postsecundaria es heterogénea en Chile (Banco Mundial, 2014). Si bien algunos programas desarrollan competencias académicas fundamentales, facilitan la transición de los estudiantes hacia buenos trabajos y cuentan con equipamiento moderno, muchos no lo hacen. El grado en que las instituciones apoyan las transiciones a trabajos de alta calidad también parece variar ampliamente. También se plantean problemas de calidad respecto a la gestión de las instituciones en términos de planificación a mediano o largo plazo, actualización presupuestaria y formalización de los procesos de toma de decisiones. Ver Bernasconi, 2006 (más información en la sección de referencia), para un análisis sobre las prácticas de gestión en las escuelas de FTP.

Los resultados de la Evaluación de Competencias de Adultos muestran que, al igual que los estudiantes chilenos de la EMTP, muchos graduados de FTP postsecundaria en Chile tienen bajas competencias básicas. Los niveles de competencia entre los graduados de FTP postsecundaria también son bajos, en comparación con los graduados de educación superior (Figura 5.7).

Figura 5.7. Graduados de FTP postsecundaria y de educación terciaria por porcentaje de la población poco calificada de 16 a 34 años de edad







Fuente: OCDE (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. OECD Publishing, París.
En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en.

Los mecanismos de aseguramiento de la calidad no son adecuados

El sector postsecundario de FTP de Chile no cuenta con mecanismos de aseguramiento de la calidad adecuados para garantizar la coherencia entre programas y proveedores. La razón de esto es que los procesos de aseguramiento de la calidad existentes son voluntarios y están diseñados para programas universitarios académicos y, por lo tanto, no son totalmente pertinentes para los programas de FTP (Vertebral, 2014). Por ejemplo, las tasas de aprobación y los resultados del mercado laboral no se analizan. Además, el sistema de aseguramiento de la calidad a nivel postsecundario está fragmentado, ya que diferentes organismos y agencias reguladoras tienen diferentes responsabilidades. Esta fragmentación conduce a una falta de coherencia.

El sector postsecundario de FTP en Chile enfrenta algunos problemas relacionados con el uso de la evaluación entre pares, lo que puede llevar a una falta de transparencia y conflictos de interés, debido a que los evaluadores no son independientes. También hay preocupaciones acerca de los perfiles de los evaluadores (por ejemplo, ¿debieran tener antecedentes técnicos o académicos?, ¿cuál debiera ser su conocimiento acerca del mercado laboral?). Las instituciones acreditadas no reciben retroalimentación después del proceso de evaluación. Esto es problemático, ya que la retroalimentación permitiría a estas instituciones saber en qué áreas necesitan trabajar y qué pasos debiesen seguir para mejorar. Además, el proceso de evaluación entre pares es costoso, lo que dificulta que los CFT e IP pequeños y medianos puedan cumplirlos. Los CFT tienen criterios específicos para su acreditación, pero este no es el caso de los IP. Todo esto permite la coexistencia de instituciones postsecundarias muy heterogéneas en términos de calidad en Chile (Comisión FTP, 2009; SIES, 2014).

Evidencia internacional

Mantener la calidad del programa es un desafío para muchos sistemas de FTP

Desarrollar y mantener programas de calidad puede ser particularmente desafiante para la formación técnico-profesional. Los programas de FTP necesitan ser evaluados continuamente por su pertinencia con las economías y los empleadores locales. Además, los docentes deben mantenerse actualizados sobre los cambios en las prácticas de la industria y los estudiantes necesitan oportunidades para aplicar su aprendizaje en ambientes del mundo real. Esta necesidad de inversión y actualización continua a menudo se subestima en la FTP. A falta de una política sólida y de una estructura de financiamiento, los programas de FTP pueden desconectarse del mercado laboral y de las oportunidades de educación superior.

Los procesos de acreditación aclaran los estándares de calidad para los programas y proveedores de FTP

Muchos países disponen que la acreditación sea un requisito para que las instituciones otorguen determinadas cualificaciones, incluyendo títulos académicos y técnicos. Los sistemas de acreditación están diseñados para establecer estándares claros de calidad para proveedores y programas de educación y capacitación. Las revisiones de acreditación examinan exhaustivamente las instituciones para garantizar que los docentes estén calificados, el equipo esté actualizado, las instituciones cuenten con la participación de los principales interesados, los programas se ajusten a los estándares de la industria y los estudiantes reciban una educación de calidad. Las instituciones (o programas particulares) son evaluados en función de un conjunto de estándares de calidad establecidos que la institución participante ha aceptado mantener a cambio de acreditarse. El objetivo del proceso de acreditación es garantizar que la educación impartida por una institución cumpla con un cierto umbral de calidad y que la institución continúe mejorando con el tiempo (McCarthy y Musset, 2016). Ver el Cuadro 5.4 para obtener más información sobre los componentes clave de los sistemas de acreditación efectivos.

Cuadro 5.4. Componentes clave de los sistemas de acreditación efectivos

Además de la existencia de un lenguaje y un marco común para identificar la calidad institucional y programática de los programas académicos y técnico-profesionales, otros elementos clave de un sistema de acreditación de alta calidad son los siguientes:

- **Independencia jurídica y financiera**: Las agencias acreditadoras requieren autonomía jurídica y financiera de las instituciones que están evaluando, así como de las agencias gubernamentales y los ministerios pertinentes. Cuanto más se vincule la acreditación a los resultados de alto riesgo (como la elegibilidad para funcionar o recibir dinero público), mayor será la necesidad de independencia.
- **Misión centrada en el estudiante**: Los organismos y las políticas de acreditación debiesen guiarse por los intereses de los estudiantes, ya que merecen asistir a programas educativos de alta calidad.
- **Protección a los consumidores y contribuyentes**: La acreditación debiera proteger los intereses de los consumidores y contribuyentes, asegurando que tanto las inversiones públicas como las privadas en educación se dirijan hacia instituciones y programas sólidos.
- **Enfoque en la mejora continua**: Las revisiones de acreditación no son solo auditorías de los programas. Debieran identificar oportunidades de mejora y, cuando los recursos lo permitan, incluir oportunidades de asistencia técnica. La acreditación también debiese desarrollar la capacidad de las instituciones para involucrarse en sus propios procesos de mejora continua.
- **Incorporación de una combinación de partes interesadas**: Si bien la revisión de pares basada en el cuerpo académico es una característica común de muchos sistemas de acreditación, incluir a los interesados externos, tales como representantes de empresas locales, organizaciones comunitarias y agencias gubernamentales, enriquece el proceso al ampliar la base para la retroalimentación. Todos los revisores necesitan estar adecuadamente capacitados para participar en el proceso de revisión, pero no todos deben venir desde el interior del mundo académico.
- **Enfoque en los resultados y en los ingresos**: Los resultados de los estudiantes, por ejemplo, la graduación, el empleo y las ganancias, son tan importantes en cuanto indicador de calidad como cualquier otro.

Fuentes: CHEA (2010). *The Value of Accreditation*. Council for Higher Education Accreditation, Washington DC. En: www.chea.org/userfiles/CHEAkry224/Value%20of%20US%20Accreditation%20 06.29.2010_buttons.pdf; ANSI (2012). *Policies and Procedures*. American National Standards Institute. En: www.ansica.org, (Consultado 3 de septiembre de 2012); ISO (2012). *New and Improved ISO/IEC 17024 Standard for Personnel Certification Programmes*. International Organization for Standardization, Ginebra. En: www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1625 (Consultado 28 de marzo de 2013).

La acreditación puede ser un complemento valioso de otras políticas destinadas a garantizar la calidad y responsabilizar a las instituciones de los resultados de los programas. La acreditación puede ayudar a garantizar que se cumplan los estándares mínimos en relación con la calidad de la pedagogía y la experiencia del estudiante. Al confiar en los educadores y otras partes interesadas pertinentes para establecer estándares y llevar a cabo las revisiones, la acreditación puede crear una sensación de participación compartida en el proceso de aseguramiento de la calidad y ayuda a las instituciones a examinar sus propias prácticas a través de una mirada crítica y a identificar fortalezas y debilidades. También puede desarrollar la confianza de los estudiantes, empleadores y encargados de formular las políticas en escuelas y programas particulares al establecer estándares claros y coherentes (CHEA, 2010).

Cuerpo de la recomendación

El Gobierno chileno necesita continuar sus esfuerzos para desarrollar un sistema de acreditación efectivo y obligatorio para las instituciones y los programas de FTP postsecundarios. Para que la acreditación funcione como garante de la calidad, debe ser obligatoria y no voluntaria, y debe formar parte de un conjunto más amplio de políticas de rendición de cuentas que apunten a orientar el comportamiento institucional. Dado que el propósito de los programas de FTP es orientar a los estudiantes hacia el mercado del trabajo, es esencial tener en cuenta los resultados del mercado laboral.

Dado el costo y el tiempo asociados con los procesos de revisión, la acreditación necesita ser implementada gradualmente y por etapas. Pero exigir una acreditación es esencial para que sea una herramienta efectiva de aseguramiento de la calidad. Resulta poco realista esperar que las instituciones opten por realizar revisiones de acreditación por sí mismas. De hecho, las instituciones que tienen dificultades ya sea con la calidad o con los recursos no tienen ningún incentivo para participar en un proceso de aseguramiento de la calidad que podría exponer las deficiencias y amenazar su capacidad para atraer a futuros estudiantes.

En el caso de Chile, el proceso de acreditación podría tener dos niveles diferentes: un proceso obligatorio de acreditación que establezca los niveles bajo los cuales los proveedores no puedan estar si desean ser acreditados, y un segundo proceso voluntario para las instituciones que deseen ver cómo pueden mejorar. Además, el vínculo con los empleadores podría ser evaluado a través de estos procesos. La idea de fortalecer los mecanismos de aseguramiento de la calidad ha sido promovida por diferentes grupos de interés en Chile.

Recomendación 5.3

Considerar la implementación de un marco nacional de cualificaciones para satisfacer mejor las necesidades del mercado laboral y las aspiraciones de los estudiantes.

Resumen

Una red nacional de cualificaciones ayudaría a los estudiantes de FTP a acceder a programas de nivel superior sin tener que enfrentar barreras ni repetir las asignaturas que ya han cursado. Para permitir que los estudiantes avancen sin interrupciones de un nivel educativo al siguiente, el Gobierno chileno debiera diseñar programas de estudio articulados que abarquen diferentes niveles en escuelas de EMTP, CFT, IP y también en universidades. Un marco nacional de cualificaciones que diferencie y clasifique las distintas cualificaciones emitidas por diferentes tipos de proveedores puede ayudar a promover una mayor coherencia, transparencia y movilidad de los estudiantes.

Contexto

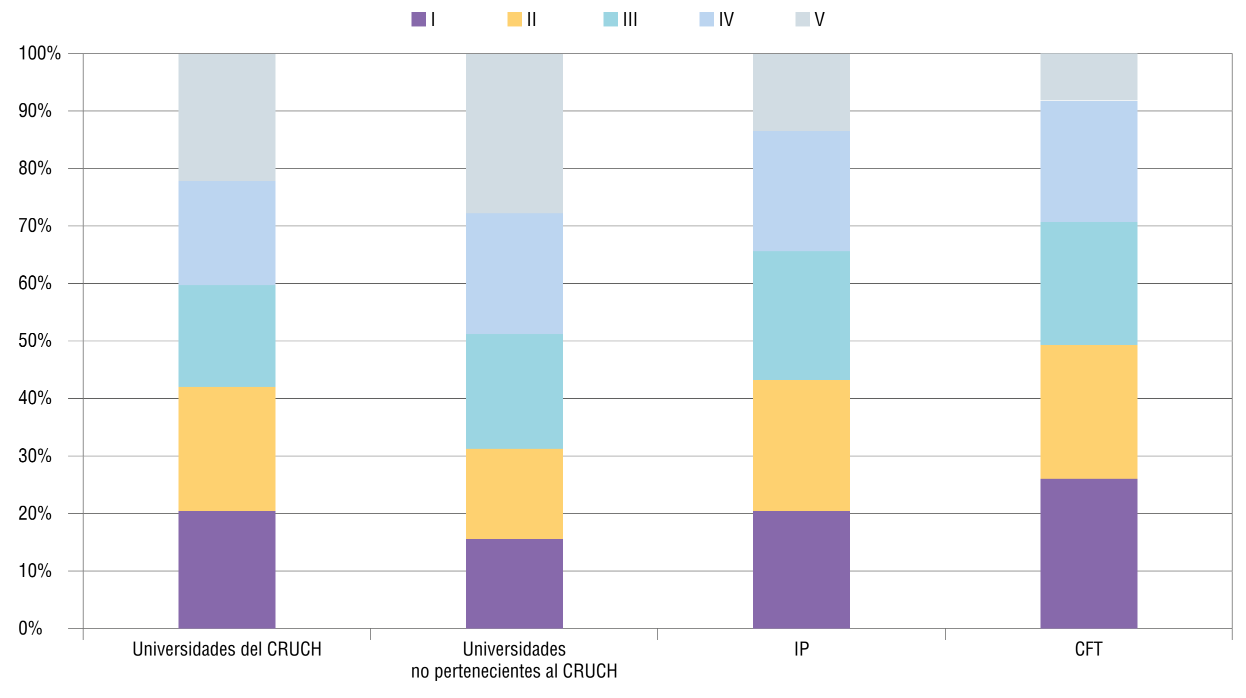
Las transiciones entre los diferentes niveles educativos y los programas académicos y de FTP no son muy fluidas

En Chile, los diferentes sectores de FTP, como los programas de EMTP impartidos en las escuelas de FTP y los programas de FTP en los CFT e IP, no están bien conectados entre sí. Los estudiantes pueden pasar de un tipo de programa a otro, pero frecuentemente tienen que volver a tomar (y pagar por)

cursos que ya han hecho. Por el momento, solo existen acuerdos de articulación o de continuidad *ad hoc* entre un número relativamente pequeño de instituciones. Además, solo una pequeña minoría de los CFT tiene acuerdos con otras instituciones para permitir que sus estudiantes reciban algún tipo de reconocimiento por los cursos que ya han completado. De manera similar, los programas chilenos de FTP en el marco de la educación de adultos no están conectados con los programas ofrecidos en las escuelas de EMTP y en los IP y CFT. La falta de trayectorias claras tiene una serie de efectos negativos: es un derroche de recursos y también puede desalentar a los estudiantes de matricularse en programas técnicos, incluso cuando proporcionan competencias valiosas. Otro problema es que los programas de EMTP no siempre se alinean coherentemente con las opciones disponibles a nivel postsecundario (Larrañaga, Cabezas y Dussaillant, 2013).

Esta falta de conexión o continuidad, así como las dificultades que enfrentan los estudiantes cuando intentan desplazarse entre niveles y programas, es especialmente perjudicial para los estudiantes de entornos desfavorecidos. Como se discutió en el Capítulo 4, la decisión de un estudiante de ingresar a la EMTP está fuertemente relacionada con su nivel socioeconómico, incluso más que con su logro académico. En muchos casos, las instituciones y programas en los que ingresan estudiantes desfavorecidos son de menor calidad. Los resultados de estos programas en el mercado laboral son menos sólidos que aquellos de los programas académicos, lo que significa que estos estudiantes enfrentan aún más dificultades para acceder a las oportunidades educativas de nivel superior y al mercado laboral. Alrededor del 40% de los estudiantes de programas técnico-profesionales de educación media ingresan a algún tipo de programa postsecundario, en comparación con el 80% de los estudiantes de educación media académica. Los CFT y los IP, en menor medida, cuentan con más estudiantes de los quintiles de menores ingresos que las universidades (ver Figura 5.8) (Sevilla Buitrón, 2011; Larrañaga, Cabezas y Dussaillant, 2013).

Figura 5.8. **Composición estudiantil en términos de quintil de ingresos por diferentes tipos de instituciones postsecundarias en 2015**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)". Observatorio Social, Santiago. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php (Consultado 17 de septiembre de 2017).

En Chile, las transiciones desiguales entre los diferentes niveles de FTP pueden causar desigualdad y peores resultados para aquellos que provienen de niveles socioeconómicos más bajos, en comparación con sus pares más acomodados.

Este tema ha sido analizado por grupos de interés que representan a las universidades y ha sido considerado un tema que merece la atención de instituciones académicas, así como de instituciones terciarias técnico-profesionales (ver Aequalis, 2013). Vertebral, la asociación gremial que representa a los proveedores de FTP acreditados, analizó la conexión entre los niveles de educación media y postsecundaria, y constató que las instituciones de FTP no disponían de mecanismos establecidos para evaluar y valorar los niveles de competencias de los estudiantes antes de ingresar a programas postsecundarios. Vertebral afirmó que esta falta de conexión producía déficits y duplicaciones entre los niveles secundario y postsecundario. También condujo a altas tasas de deserción y un derroche de recursos (Vertebral, 2014).

Incluso entre los programas de nivel postsecundario de FTP, falta coordinación entre los programas de CFT e IP. Además, algunos estudiantes enfrentan dificultades para pasar de un programa a otro. En el caso de los programas administrados por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la falta de coordinación es aún más evidente. Por ejemplo, los programas Chile Califica[6] y, más recientemente, Más Capaz[7] han luchado con problemas de coordinación. Otros programas de FTP y programas de educación de adultos permanecen desconectados.

Una mayor articulación entre los diferentes niveles y tipos de programas facilitaría una trayectoria educativa eficiente para los estudiantes más vulnerables que siguen carreras técnicas. Una mayor articulación también podría promover la acumulación de capital humano técnicamente capacitado, favoreciendo así el crecimiento económico y una mayor igualdad de oportunidades en Chile (Sevilla, Farías y Weintraub, 2014).

▪ Evidencia internacional

Los graduados de programas técnico-profesionales de educación media necesitan mayores oportunidades de aprendizaje

En el pasado, algunas personas pensaban que la formación técnico-profesional inicial proporcionaría todas las competencias necesarias para una vida laboral en un único empleo. Esta expectativa a menudo era infundada. Actualmente, está completamente obsoleta debido al progreso técnico y los cambios en la demanda de competencias de mayor nivel. A pesar de ello, en muchos países, las oportunidades para los graduados de los programas técnico-profesionales de educación para profundizar y actualizar sus competencias siguen siendo limitadas. Esto es preocupante porque, sobre todo, la falta de dichas oportunidades disuade a los jóvenes de seguir una ruta técnico-profesional inicial, a veces en favor de carreras menos adecuadas (OCDE, 2014a).

---

[6] El programa funcionó hasta 2009, financiado en parte por el Banco Mundial. Era un programa de capacitación permanente, dirigido a jóvenes fuera del sistema educativo y trabajadores con bajas competencias básicas, o bien que desearan certificar sus competencias.

[7] Más Capaz es un programa de capacitación a gran escala administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile para atraer a jóvenes y mujeres inactivas al trabajo. Entre 2014 y 2018, su objetivo es proporcionar entre 180 y 300 horas de capacitación gratuita a 300000 mujeres de más de 30 años y a 150 000 jóvenes (de los cuales 20 000 tienen alguna discapacidad). Se ofrecen tanto competencias genéricas de comprensión lectora y razonamiento matemático (para trabajadores que no han completado la educación media) como capacitación específica para algún trabajo, y en algunos casos pueden combinar componentes basados en el aula y en el trabajo. Más Capaz también ofrece a los participantes la posibilidad de certificar sus competencias relacionadas con el trabajo a través de Chile Valora (Brown, et al., 2016).

Muchos graduados de educación media de programas generales necesitan capacitación profesional

Algunos países tienen pocos programas técnico-profesionales en el nivel de educación media, por lo que mantienen los programas escolares ampliamente integrales y posponen los programas específicos de carreras para el nivel postsecundario. En estas circunstancias, la transición a programas postsecundarios es el punto fundamental cuando un joven selecciona por primera vez una carrera profesional. En **Países Bajos**, por ejemplo, aproximadamente la mitad de los graduados de la vía técnico-profesional inicial superior (MBO 4) continúan en programas profesionales de licenciatura en las Universidades de Ciencias Aplicadas (*hogescholen*). En **Alemania**, el acceso a la universidad para los estudiantes sin la calificación de acceso habitual a la educación superior fue mejorado sustancialmente en 2009. **Suiza** ha abierto universidades técnico-profesionales (*fachhochschulen*) para graduados del sistema de aprendizaje dual mediante la creación de un examen de admisión técnico-profesional específico (*Berufsmaturität*). Esta modalidad educativa se puede cumplir en paralelo a un programa de aprendizaje y puede proporcionar acceso a la educación superior: alrededor del 12% de todos los graduados aprendices obtienen el *Berufsmaturität* y representan la mitad de los estudiantes en las *fachhochschulen*. Austria introdujo un examen similar (*Lehre mit Matura*) en 2008 (OCDE, 2014a).

Se necesitan medidas para ayudar a que los estudiantes se beneficien plenamente de estas oportunidades. Por lo tanto, los programas técnico-profesionales de educación media deben diseñarse no solo para el ingreso en el mercado laboral, sino también para la preparación de los estudiantes para la educación superior. Si los administradores pueden construir en estos programas una gama suficiente de competencias de estudio, incluidas las competencias básicas, los estudiantes obtendrán beneficios significativos (OCDE, 2014a).

Los estudiantes desean y esperan tener movilidad entre instituciones técnico-profesionales y académicas, y una garantía implícita de oportunidades para aumentar la adquisición de competencias; esto también es lo que demanda el mercado laboral moderno. Estos aspectos tienen un impacto en las decisiones de los estudiantes. Al considerar los programas académicos y técnicos, los futuros estudiantes estarán más dispuestos a participar en programas de FTP más cortos si saben que dichos programas proporcionan una base efectiva para estudios más avanzados.

Los marcos de cualificación ayudan a proporcionar una estructura

En muchos países del mundo, los sistemas de cualificación están regulados y, a veces, sujetos a un marco general que los ubica en una secuencia ordenada de niveles (ver Cuadro 5.5). Los marcos nacionales de cualificaciones incluyen todas las cualificaciones educativas del sistema de educación y capacitación de un país. Dichos marcos organizan las cualificaciones en distintos niveles: a los niveles inferiores corresponden las competencias de nivel básico; luego, cada nivel adicional requiere el dominio de habilidades y conocimientos más complejos. Al organizar los sistemas de esta manera, los marcos pueden aclarar lo que se espera que los alumnos sepan, comprendan y sean capaces de hacer sobre la base de una cualificación determinada.

Un marco de cualificaciones puede ser particularmente útil para establecer conexiones entre la FTP y los programas académicos tradicionales al aclarar cómo las distintas cualificaciones se relacionan entre sí. Si las cualificaciones implican solo un nivel de diferencia, por ejemplo, sería posible facilitar la transición de un estudiante de un nivel a otro con solo una pequeña cantidad de cursos adicionales. Los marcos de cualificaciones también pueden ayudar a las partes interesadas externas, en particular estudiantes y empleadores, a comprender el significado de ciertas cualificaciones. Al mismo tiempo, las expectativas puestas por las partes interesadas en los marcos de cualificaciones a veces han sido demasiado altas. Por sí mismos, estos marcos no resolverán todos los problemas relacionados con los sistemas de educación y capacitación (OCDE, 2014a).

Cuadro 5.5. Marcos de cualificaciones

En **Bélgica** (Flandes), el desarrollo de un marco de cualificaciones comenzó en 2009 con el objetivo de hacer más transparentes y comparables las cualificaciones. La intención del marco era aclarar qué programas conducían a los mismos niveles de cualificación y a los mismos puestos de trabajo. Al aclarar esto, las autoridades educativas esperaban que las cualificaciones fueran equivalentes, independientemente del tipo de institución al que asistieran los estudiantes (por ejemplo, en un centro de educación para adultos, una universidad o un centro de competencias). El marco también tenía como propósito hacer que las diferentes cualificaciones fueran más visibles tanto para los estudiantes como para los empleadores. En este marco, el desarrollo de una nueva cualificación profesional comienza con una evaluación de cómo la cualificación se traducirá en un programa educativo, así como la identificación de los proveedores más adecuados para impartir el programa. El hecho de que las cualificaciones estén definidas por competencias apoya el reconocimiento del aprendizaje previo por parte de todos los interesados.

Sudáfrica implementó un marco nacional de cualificaciones en 1995. Su intención era: 1) crear un marco nacional integrado para los logros del aprendizaje; 2) facilitar el acceso a la movilidad y la progresión dentro de la educación, la capacitación y las trayectorias profesionales; 3) mejorar la calidad de la educación y la capacitación; y 4) acelerar la reparación de la discriminación pasada. Las recientes reformas al marco buscaron simplificarlo y limitar la proliferación de cualificaciones. Identifica diez niveles de logros de aprendizaje e incluye tres submarcos que cubren: 1) Cualificaciones Generales y Adicionales de Educación y Capacitación; 2) Cualificaciones de Educación Superior; y 3) Cualificaciones de Oficios y Ocupaciones. Los responsables sudafricanos de la formulación de políticas esperan que estas reformas ayuden a mejorar la articulación, apoyen una orientación profesional más efectiva y aumenten el reconocimiento del aprendizaje previo. También esperan que estas reformas mejoren la coordinación entre las diferentes instituciones y las partes interesadas involucradas en el sistema educativo del país.

Fuente: OCDE (2014a). *Skills beyond School: Synthesis Report*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en.

Cuerpo de la recomendación

Una forma de garantizar que los estudiantes puedan pasar sin problemas de un nivel educativo al siguiente sin tener que repetir cursos implica el diseño de programas de estudio conectados que abarquen diferentes niveles de educación. Una conexión de este tipo significa que los programas que comienzan con una secuencia de cursos en una institución (como un CFT o una escuela de educación media) y den lugar a una cualificación podrían continuar en un IP o una universidad vecina. Esto permitiría a los estudiantes obtener la siguiente calificación en la secuencia. Dichas cualificaciones "apilables" permitirían a los estudiantes comenzar una trayectoria profesional desde una variedad de puntos de partida. La creación de los 15 CFT estatales en Chile podría ayudar a crear una mejor articulación entre los diferentes programas y tipos de instituciones del país.

Para establecer vínculos sólidos entre la FTP y los programas académicos y el mercado laboral es necesario que las partes interesadas (como estudiantes, empleadores, instituciones y responsables de la formulación de políticas) comprendan claramente el aprendizaje asociado a los diferentes programas.

Los marcos de cualificaciones son sistemas para diferenciar y clasificar distintas cualificaciones emitidas por diferentes tipos de proveedores. Pueden proporcionar una estructura útil para promover mayor coherencia, transparencia y movilidad de los estudiantes. Esto se trata en mayor profundidad en el Capítulo 4, Recomendación 4.4.

Recomendación 5.4

Desarrollar orientación e información profesional de buena calidad y ponerla a disposición de los estudiantes antes de que ingresen a programas técnico-profesionales y durante sus estudios.

▪ Resumen

Los estudiantes en Chile pueden escoger entre muchos programas e instituciones diferentes, especialmente a nivel postsecundario. El Gobierno chileno debiera desarrollar orientación e información profesional de buena calidad y ponerla a disposición de todos los estudiantes antes de que ingresen a programas técnico-profesionales y mientras están matriculados. Además, debiese invertir en el desarrollo profesional de orientadores de carrera en las escuelas que estén capacitados en el uso de datos del mercado laboral. Para ello, el Gobierno puede basarse en los recursos en línea existentes, como el sitio web mifuturo.cl y otras herramientas fáciles de utilizar, y ayudar con ello a crear conciencia sobre los costos de determinados programas, las perspectivas del mercado laboral y la información acerca de mayores oportunidades de aprendizaje. Los docentes pueden incluir información sobre las trayectorias profesionales en el currículum y en el contenido de los cursos. Las instituciones pueden informar a los estudiantes acerca de las trayectorias profesionales a través de acuerdos para la experiencia laboral e invitando a los profesionales de la industria que participan en la enseñanza técnico-profesional para que brinden asesoría a los estudiantes.

▪ Contexto

Como se mencionó anteriormente, el sistema de FTP en Chile ofrece una serie de trayectorias y opciones institucionales para los estudiantes. La naturaleza amplia y diversificada del sector de FTP en Chile hace que el sistema sea difícil de entender para los estudiantes. Dicho esto, algunas iniciativas apuntan a abordar este problema, como el Programa de Acompañamiento y Acceso a la Educación Superior (PACE) (ver Capítulo 4). Los estudiantes en las escuelas tienen acceso a servicios de orientación, pero estos servicios se proporcionan principalmente para evaluaciones psicológicas. Las actividades de exploración profesional parecieran tener un alcance limitado. No está claro que los docentes chilenos reciban una capacitación formal en orientación profesional o en la interpretación de la información del mercado laboral. Existen informes que señalan que los servicios de orientación profesional en Chile no son adecuados y están disponibles demasiado tarde en las trayectorias educativas de los estudiantes (Comisión FTP, 2009).

Esto significa que los estudiantes no reciben suficiente orientación profesional en niveles educativos más bajos y, por lo tanto, carecen de la información que necesitan para tomar decisiones educativas informadas. Los estudiantes no reciben información adecuada sobre carreras profesionales, los costos educativos o lo que pueden esperar en términos de resultados del mercado laboral después de determinados programas de estudio. Las brechas de información entre los estudiantes pueden exacerbar los problemas de las necesidades insatisfechas y la inequidad en los mercados educativos. Si bien Chile tiene claramente una capacidad considerable para recopilar y analizar datos sobre educación y el mercado laboral, los estudiantes y los directivos escolares se beneficiarían más de una información más estructurada y accesible acerca de la relación entre la educación y las carreras profesionales.

Las asimetrías de información en Chile hacen que los estudiantes y los padres tomen decisiones sobre programas técnico-profesionales con muy poca información. Estos estudiantes y padres no tienen información suficiente acerca de la calidad y los resultados futuros de las modalidades educativas que escogen. La creación del sitio web mifuturo.cl fue un desarrollo importante y muy positivo, ya que ofrece más información sobre la educación postsecundaria a los interesados. Dicho esto, el sitio web carece de cifras y datos para muchos programas técnico-profesionales y se centra únicamente en programas postsecundarios (Banco Mundial, 2014).

También hay dificultades en la forma en que se recopilan los datos de las instituciones, ya que Chile cuenta con dos sistemas paralelos (uno del Ministerio de Educación y otro del Consejo Nacional de Educación). Esto conduce tanto a la confusión de las instituciones, como a la duplicación del trabajo.

La información acerca de las trayectorias de los estudiantes, por ejemplo, no se recopila de manera sistemática y coherente. La situación es similar en términos de la forma en que se recopila la información sobre el financiamiento público de diferentes partes del sistema.

Como se mencionó anteriormente, el sistema de FTP de Chile depende actualmente de las preferencias de los estudiantes. Pero, por lo general, estos no están bien informados y existen importantes asimetrías de información entre los estudiantes y los proveedores de educación. Los vínculos relativamente débiles entre las instituciones de FTP y el mercado laboral han acentuado este desafío en la información. Un factor adicional es que todos los CFT e IP son privados (aunque la creación de 15 CFT públicos es inminente). Los CFT e IP privados reciben fondos públicos a través de canales indirectos; como la ayuda financiera, la Gratuidad y los créditos que los estudiantes reciben, pero el Ministerio de Educación no supervisa qué programas se crean, ni a cuántos estudiantes pueden matricular.

Evidencia internacional

Muchos chilenos necesitan ayuda para transitar en un sistema educativo y un mercado laboral cada vez más complejos

Los estudiantes y las personas que buscan trabajo en Chile necesitan más ayuda para transitar en los cada vez más complejos mercados laborales y educativos del país, a fin de que puedan hacer buenas inversiones. Los sistemas de orientación profesional incluyen servicios y actividades diseñadas para ayudar a las personas de cualquier edad a tomar decisiones en materia de educación, de capacitación y ocupacionales, y para gestionar sus carreras (OCDE, 2004). Estos pueden ser entregados a los estudiantes en las escuelas o al público en general a través de centros de empleo y organizaciones comunitarias, ya sea en persona o de manera virtual. Un servicio de orientación profesional puede ser un nexo crucial entre los consumidores de educación y capacitación, estudiantes y quienes buscan empleo, y un mercado complejo y a menudo confuso de escuelas y programas.

Los servicios de orientación profesional ayudan a los estudiantes y a las personas que buscan trabajo a comprender sus opciones

Los sistemas de orientación profesional son un activo valioso para cualquier país, pero pueden ser particularmente útiles en economías emergentes como Chile, donde los mercados laborales y las ocupaciones cambian rápidamente a medida que la economía crece y se basa más en las competencias. Los estudiantes y quienes buscan empleo necesitan comprender un mundo laboral en evolución que puede ser muy diferente al de sus padres y que puede requerir diferentes competencias y cualificaciones. Los servicios que pueden ayudar a las personas a ingresar a programas educativos y a empleos que no se parecen en nada a los de las generaciones anteriores son esenciales para los países que se mueven de una etapa de desarrollo económico a otra. Los datos precisos e imparciales sobre los resultados de los programas pueden reducir el riesgo para los estudiantes y mejorar la alineación entre los programas y las necesidades de la economía.

La consejería profesional efectiva es un desafío en muchos países

El informe de 2010 de la OCDE, Preparándose para Trabajar (*Learning for Jobs*), analiza el tema del asesoramiento profesional a nivel de educación media. Además, en algunos países los servicios de orientación están fragmentados y carecen de recursos necesarios. En algunos servicios de orientación predomina un enfoque de asesoramiento, con conocimiento y atención inadecuados de las oportunidades del mercado laboral. También pueden tener un sesgo académico, especialmente cuando son impartidos por profesores con formación académica. El movimiento en una serie de países hacia una mayor profesionalización de la orientación profesional (CEDEFOP, 2009) necesita ser apoyado y extendido a todos los países. El reciente aumento en el número de instituciones postsecundarias implica más opciones y, por lo tanto, decisiones más difíciles, a lo que se suman la complejidad y la fragmentación de las opciones de programas, especialmente en algunos países. Ayudar a los jóvenes a tomar estas decisiones es la tarea de la orientación profesional (OCDE, 2014a).

La orientación profesional puede contribuir a que la educación sea más equitativa e inclusiva

Los asesores profesionales bien capacitados son particularmente importantes en países que, como Chile, tienen altos niveles de desigualdad social y económica. Una extensa literatura sobre la toma de decisiones de los estudiantes confirma que los niveles de educación de los padres y el nivel socioeconómico son predictores importantes de las elecciones de los estudiantes (OCDE, 2012). Los estudiantes de familias con padres que no terminaron la educación media o la educación postsecundaria tienen menos probabilidades de seguir ellos mismos la educación postsecundaria (Smeeding et al., 2011). Existen muchas razones por las cuales es menos probable que estos estudiantes se matriculen en educación y capacitación avanzada; estas razones incluyen, pero no están limitadas a las restricciones económicas.

La orientación profesional puede ayudar a los estudiantes menos favorecidos a superar los obstáculos (como las brechas en la capacidad de financiamiento familiar, los antecedentes educacionales, las experiencias laborales y las redes personales) que pueden dificultarles la continuación de la educación o el conocimiento de los programas que deban elegir. La orientación profesional es de vital importancia para ayudar a aquellos estudiantes que tienen menos probabilidades de tener acceso a adultos o a pares que puedan guiarlos en sus decisiones profesionales.

Cuadro 5.6. Asesores de orientación profesional en Escocia (Reino Unido)

Escocia tiene un sistema integral y bien desarrollado de orientación profesional. Se ofrece en diversas instituciones, que incluyen escuelas, *colleges*, autoridades locales y centros de empleo. La coordinación de los servicios puede representar un desafío en un sistema que involucra a muchos proveedores, pero el organismo escocés de desarrollo de competencias (*Skills Development Scotland*) actúa como líder estratégico, en estrecha colaboración con escuelas, *colleges*, autoridades locales y otras organizaciones, incluidos representantes de los empleadores.

Las múltiples instituciones involucradas en la orientación profesional y los diferentes canales de provisión de educación permiten que el sistema contacte a diferentes grupos, incluidos los jóvenes que desean ingresar a la educación postsecundaria, así como a las personas desempleadas. Muchos países de la OCDE no tienen una profesión específica de asesores profesionales, ya que la orientación profesional a menudo la brindan maestros de escuela y psicólogos. Escocia, sin embargo, reconoce que "la orientación profesional es una profesión específica, definida y especializada, que exige un conjunto único de competencias básicas y que espera que todos los especialistas de orientación profesional estén profesionalmente calificados" (Kuczera, 2013). Este enfoque de gestión de la carrera profesional implica ayudar a las personas a comprender sus fortalezas, los objetivos que desean establecer para sí mismas y las redes y recursos que las ayudarán a alcanzar estos objetivos. El objetivo, por lo tanto, es ayudar a las personas a planificar sus carreras de forma independiente, equipándolas con herramientas y conocimientos pertinentes. Los servicios profesionales también incluyen el apoyo de un preparador profesional que se relaciona con los jóvenes mediante charlas, sesiones grupales y preparación individual. Los jóvenes que necesitan apoyo para realizar una transición exitosa hacia el empleo reciben sesiones individuales, al igual que cualquier joven que necesite asesoramiento complementario.

Fuente: Kuczera, M. (2013). *A Skills beyond School Commentary on Scotland*. OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/ASkillsBeyondSchoolCommentaryOnScotland.pdf.

■ Cuerpo de la recomendación

Si bien el sitio web "mifuturo.cl" es un importante avance, todavía carece de una cobertura suficiente de los resultados del mercado laboral para ser la piedra angular de un sistema de orientación profesional. El Gobierno chileno debiera continuar ampliando y mejorando los sitios web existentes como mifuturo.cl y otras herramientas accesibles y dinámicas que ayuden a crear conciencia sobre tanto las tendencias y oportunidades del mercado laboral como también sobre el costo y la rentabilidad de programas particulares. Esto significa garantizar que todos los programas, incluidos los que no son administrados por el Ministerio de Educación, sean comparados en el sitio web y que la información se mantenga actualizada. En algunos países, las agencias gubernamentales pueden proporcionar al público información objetiva sobre predicciones ocupacionales. Este es el caso en Estados Unidos, donde la Oficina de Estadísticas Laborales (*United States Bureau of Labor Statistics*) publica anualmente su Manual de Perspectivas Ocupacionales (*Occupational Outlook Handbook*). En Irlanda del Norte, las fichas de datos de la industria proporcionan a los ciudadanos información relevante sobre las perspectivas de empleo y las competencias y los requisitos de ingreso pertinentes (Álvarez-Galván, 2014).

Otros datos e información pertinentes acerca de las trayectorias que van desde la educación hasta las ocupaciones, de la medida en que los programas de capacitación conducen a los empleos deseados, de las tasas salariales y de los riesgos de desempleo vinculados son fundamentales para un buen asesoramiento profesional. Tal información puede llegar en forma de datos complejos y requiere una cuidadosa interpretación. Se necesita atención para hacer que dicha información sea accesible y comprensible a efectos de la orientación profesional (OCDE, 2014a).

El Gobierno chileno también debiese invertir en el desarrollo profesional de orientadores profesionales situados en la escuela y capacitarlos en el uso de datos del mercado laboral. Si bien una unidad de servicio de carrera especializada no brinda automáticamente una mejor orientación profesional, al menos eleva el perfil de esta y resalta su importancia. Los docentes chilenos de FTP debieran incluir información sobre las trayectorias profesionales en el currículum y en el contenido de los cursos. Las instituciones debiesen informar a los estudiantes sobre las trayectorias profesionales mediante acuerdos para la experiencia laboral e invitar a los profesionales de la industria involucrados en la enseñanza técnico-profesional para que asesoren a los estudiantes.

Tres elementos clave para evaluar las medidas de mejoramiento de la orientación profesional implican reconocer si estas medidas: 1) introducen a los estudiantes en la gama completa de oportunidades dentro del sector; 2) cubren trayectorias profesionales dentro del sector en lugar de limitarse a trabajos de nivel inicial; y 3) cubren las necesidades de los estudiantes que podrían estar interesados en cambiar de orientación profesional (incluso haciéndolos conscientes de otros sectores ocupacionales a los que algunas de las competencias que han adquirido podrían ser transferibles). También es importante identificar si estas medidas están sujetas a una política institucional sistemática y a estándares de calidad, o si dejan su determinación en los equipos individuales del curso (OCDE, 2014a).

Conclusiones

Este capítulo sugiere una visión para Chile de un fuerte sistema de FTP que proporcione un aprendizaje pertinente y de alta calidad para los estudiantes, y que asegure transiciones sin problemas entre las escuelas, la educación postsecundaria y el mercado laboral. Un sistema sólido es aquel que proporciona a los estudiantes oportunidades de desarrollo que se relacionan con sus necesidades e intereses, así como con sólidas competencias académicas fundamentales. En tal sistema, los resultados son consistentes y equitativos. Dado el importante rol que la FTP puede desempeñar para facilitar las transiciones de la escuela al trabajo, particularmente cuando la FTP contiene un sólido elemento de formación en el lugar de trabajo, es esencial hacerlo bien. Esto implica no permitir que determinados programas e instituciones se sitúen por debajo de un cierto umbral de calidad. El sector de FTP en Chile tiene muchas de las características que hacen que un sistema sea fuerte. En particular, el tamaño del sector, tanto a nivel secundario como postsecundario, es claramente una de las fortalezas sobre la cual el sistema puede seguir desarrollándose. Algunos de los programas de FTP de Chile son de última generación, debido en parte a sus fuertes vínculos con el mercado laboral. Dichos programas proporcionan competencias de alto nivel a sus graduados, asegurando buenas carreras profesionales. Sin embargo, persisten los problemas de calidad, y las recomendaciones desarrolladas en este capítulo tienen como objetivo ayudar al sistema de FTP de Chile a alcanzar su pleno potencial.

» **La oferta del programa debiera satisfacer las necesidades de los estudiantes y empleadores chilenos para que haya un equilibrio adecuado de competencias a corto y largo plazo**

La oferta de programas de FTP en Chile debiera satisfacer las necesidades de los estudiantes de empleos que sean pertinentes para sus intereses y competencias, y las necesidades de los empleadores de empleados con el equilibrio adecuado entre competencias técnicas y más generales. Algunos programas no proporcionan a los estudiantes las competencias que estos necesitan, tanto en términos de habilidades técnicas como de habilidades fundamentales de comprensión lectora y razonamiento matemático. Lograr un equilibrio de competencias adecuado es clave para los estudiantes y los empleadores, y para la visión de desarrollo a largo plazo de Chile. Lograr un buen equilibrio de competencias les permitirá a los estudiantes continuar aprendiendo más adelante, ya sea en la educación superior o incluso en sus empleos, a medida que se adaptan a las nuevas necesidades del mercado laboral y contribuyen a la evolución de la economía. Con este propósito en mente, este capítulo ofrece un conjunto de recomendaciones políticas diferentes y complementarias para: involucrar a los empleadores y garantizar la calidad, permitir más flexibilidad y oportunidades para la adaptación local, y diseñar el financiamiento para los resultados.

» **Garantizar un umbral mínimo de calidad en las instituciones**

Es necesario mejorar los mecanismos de aseguramiento de la calidad en Chile para evitar que los programas de FTP postsecundarios bajen de un determinado estándar. Esto puede lograrse desarrollando un sistema de acreditación efectivo y obligatorio, así como un proceso voluntario que pueda ayudar a las instituciones que deseen mejorar.

» **Facilitar las transiciones**

Actualmente, los programas de FTP de educación media y postsecundaria de Chile no están bien conectados. Los estudiantes pueden pasar de un programa a otro, pero a menudo deben volver a tomar los cursos. El costo es alto, no solo para los bolsillos de los estudiantes, sino también para la percepción del sistema en su conjunto. El Gobierno chileno debiese garantizar que los estudiantes de FTP puedan acceder a programas de nivel superior sin tener que enfrentar barreras o repetir cursos. La movilidad a través de los programas técnico-profesionales y académicos es lo que los estudiantes desean y esperan, y lo que exige el mercado laboral moderno. Un marco de cualificaciones podría ayudar a proporcionar esta estructura.

» **Desarrollar una orientación profesional de alta calidad**

El Gobierno chileno necesita desarrollar buenos servicios de orientación profesional que sean accesibles para todos los estudiantes antes y en el transcurso de los programas de FTP. El Gobierno también debiera trabajar para difundir información acerca de los costos de las distintas opciones de FTP y acerca de los tipos de resultados que los graduados pueden esperar en el mercado laboral.

Este conjunto de recomendaciones tiene como objetivo apoyar los programas de FTP en Chile para que alcancen su pleno potencial, en las mismas condiciones que las instituciones académicas tanto en la educación media como en el nivel postsecundario.

Referencias

- **Aequalis** (2013). “Hacia una Nueva Arquitectura del Sistema de Educación Superior: El Régimen de lo Público”, Santiago. En: www.aequalis.cl/del-libro-hacia-una-nueva-arquitectura-del-sistema-de-educacion-superior-el-regimen-de-lo-publico/.
- **Álvarez-Galván, J.-L.** (2014), *A Skills beyond School Commentary on Northern Ireland*. OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD Publishing, París. En: www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/ASkillsBeyondSchoolCommentaryOnNorthernIreland.pdf.
- **ANSI (**2012). *Policies and Procedures*. American National Standards Institute, Washington DC. En: www.ansica.org (Consultado 03 septiembre de 2017).
- **Arias E. et al.** (2015). “Educación Técnico Profesional en Chile”. Inter-American Development Bank Publishing, Washington DC. En: https://publications.iadb.org/handle/11319/6881?locale-attribute=es&locale-attribute=en&locale-attribute=es&locale-attribute=pt&.
- **Banco Mundial** (2014). “Análisis de Modelos de Educación Superior Técnica Profesional para Chile. Diagnósticos, estudios de caso y recomendaciones, Práctica Global de Educación”. The World Bank Group, Washington DC.
- **Bernasconi, A.** (2006). “Dónde no somos tigres. Problemas de la formación técnica en Chile en el contexto latinoamericano”. En FOCO (72), Expansiva, pp. 14-16, Santiago. En: www.expansiva.cl/publicaciones/en_foco/detalle.tpl?iddocumento=08062006151609.
- **Brown, C. et al.** (2016). “Primer año del Programa +Capaz: Evidencia sobre Inserción Laboral de egresados”. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago.
- **Caldera Sánchez, A.** (2014), “Policies for Making the Chilean Labour Market More Inclusive”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1117. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/5jz2r9j3f0r6-en.
- **CEDEFOP** (2009). "Future skills needs in Europe: Medium term forecast, Technical Background Report". European Centre for the Development of Vocational Training, Publishing Office of the European Union, Luxemburgo. En: http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/european-qualifications-framework-eqf.
- **CHEA** (2010). *The Value of Accreditation*. Council for Higher Education Accreditation. Washington DC. En: www.chea.org/userfiles/CHEAkry224/Value%20of%20US%20Accreditation%2006.29.2010_buttons.pdf.
- **CNED** (2017). “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINACES)”. Consejo Nacional de Educación, Santiago. En: www.cned.cl/ProcesExamin/aspx/index.html (Consultado 30 junio de 2017).
- **Comisión Asesora para la Formación Técnico-Profesional.** (2009). “Bases para una política de formación técnico-profesional en Chile. Informe ejecutivo de la Comisión de Formación Técnica”. Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/documento-link-4.pdf.

- **Contraloría General de la República** (2015). “Financiamiento Fiscal a la Educación Superior”. Contraloría General de la República, División de Análisis Contable, Área de Empresas Públicas y Universidades, Santiago. En: www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Merged/2016/Archivos/0104 (Consultado 24 septiembre de 2017).
- **Farías, M. y R. Carrasco** (2012). “Diferencias en resultados académicos entre educación técnico-profesional y humanista-científica en Chile”, Santiago. En: www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-45652012000100003 (Consultado 18 octubre de 2017).
- **Fazekas, M. y S. Field** (2013). *A Skills beyond School Review of Germany*, OECD Reviews of Vocational Education and Training. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264202146-en.
- **ISO** (2012). *New and Improved ISO/IEC 17024 Standard for Personnel Certification Programmes*. International Organization for Standardization. En: www.iso.org/iso/home/news_index/news_archive/news.htm?refid=Ref1625 (Consultado 28 marzo de 2013).
- **Kis, V. y S. Field** (2009). *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Chile 2009*. OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264113725-en.
- **Kuczera, M.** (2013). *A Skills beyond School Commentary on Scotland*, OECD Publishing, París. En: https://oecd.org/edu/skillsbeyond-school/ASkillsBeyondSchoolCommentaryOnScotland.pdf.
- **Larrañaga O., G. Cabezas y F. Dussaillant** (2013). *Informe completo del Estudio de la Educación Técnico Profesional*. UNDP. En: www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_informe_completo_ETP.pdf.
- **McCarthy, M. y P. Musset** (2016). *A Skills beyond School Review of Peru*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en.
- **Meller, P. y J. Brunner** (2010). “Futuro Laboral 2009/2010: Profesional y Técnicos en Chile (Información Fundamental)”, Gobierno de Chile, Universidad de Chile, Universidad Diego Portales, Santiago. En: http://200.6.99.248/~bru487cl/files/Folleto_FUTURO_LAB2009-10.pdf (Consultado 18 octubre de 2017).
- **Mesa para la Educación Técnica** (2016). “15 Propuestas para cambiar la historia de la Educación Técnica”, Santiago. En: www.educacion2020.cl/noticia/las-15-propuestas-de-la-sociedad-civil-para-mejorar-la-educacion-tecnica (Consultado 18 octubre de 2017).
- **MINEDUC** (2017). “Revisión de las políticas educativas en Chile desde 2004 a 2016”. Reporte Nacional de Chile. Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- **MINEDUC** (2016). *Extracto Marco Curricular Decreto N° 220*. Ministerio de Educación de Chile. En: www.curriculumenlineamineduc.cl/605/articles-34419_marco.pdf (Consultado 21 noviembre de 2016).
- **Ministerio de Desarrollo Social** (2015). “Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)”. Observatorio Social, Santiago. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php (Consultado 17 septiembre de 2017)

- **OCDE** (2016). *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*. OECD, Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264258051-en.
- **OCDE** (2015). *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en.
- **OCDE** (2014a). *Skills beyond School: Synthesis Report*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en.
- **OCDE** (2014b). *TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*. TALIS, OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.
- **OCDE** (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.
- **OCDE** (2010). *Learning for Jobs*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en.
- **OCDE** (2004). *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264105669-en.
- **OCDE / Banco Mundial** (2009). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Chile*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264051386-en.
- **Quintini, G. y T. Manfredi** (2009). "Going Separate Ways? School-To-Work Transition in The United States and Europe". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* N°. 90, OECD, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/221717700447.
- **Randstad Workmonitor** (2012). "Skills mismatches and finding the right talent", *Global Report*, No. 3-2012. En: www.randstad.com.
- **Sepúlveda, L. y P. Milos** (2006). "Articular Educación y Trabajo: Experiencias en la Ciudad de Antofagasta". UNESCO, Santiago. En: www.crdp.cl/biblioteca/humano/Articular_Trabajo_y_Educacion-Caso_Antofasta-CEPAL.pdf.
- **Sevilla, M.** (2014). "La Educación Técnica en Chile y Estados Unidos desde una Perspectiva Histórica y Comparada". *Calidad en la educación* No. 40, Santiago. En: www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-45652014000100010.
- **Sevilla, M., M. Farías y M. Weintraub** (2014). "Articulación de la Educación Técnico Profesional: una Contribución para su Compensación y Consideración desde la Política Pública". Calidad en la Educación N° 41 pp. 83-117, Santiago. En: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652014000200004.
- **Sevilla Buitrón, M.P.** (2011). "Educación Profesional en Chile, antecedentes y claves de diagnóstico". Centro de Estudios, Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: http://portales.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201204241130130.DiagnOsticoEducaciOnTPCentrodeEstudiosMINEDUC.pdf.

- **SIES** (2016). “Informe matrícula 2016 Educación Superior en Chile”. Servicio de Información de Educación (SIES), Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
En: www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Matricula/informe%20de%20matricula%202016_sies.pdf.
- **SIES** (2015). “Educación Superior Vespertina en Chile: Evolución de oferta y matrícula 2007–2014”. Servicio de Información de Educación (SIES), Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
En: http://consejoftp.mineduc.cl/wp-content/uploads/2016/12/SIES-2015-Educaci%C3%B3n-Superior-Vespertina-en-Chile.pdf.
- **SIES** (2014). *Panorama de la Educación Superior en Chile 2014*. Servicio de Información de Educación (SIES), Ministerio de Educación de Chile, Santiago. En: www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf.
- **Smeeding T. M., R. Erikson y M. Jäntti** (2011). *Persistence, privilege and parenting: The Comparative Study of Intergenerational Mobility*. Russell and Sage Foundation, Nueva York.
- **Snyder, M.** (2015). “Driving Better Outcomes: Typology and Principles to Inform Outcomes-based Funding Models”, HCM Strategists. En: http://hcmstrategists.com/analysis/driving-better-outcomes-typology-principles-inform-outcomes-based-funding-models/.
- **Velasco Barraza, C.** (2008), “Tres experiencias exitosas de Chile en la educación técnico-profesional de nivel medio 2008”. OREALC/2008/PI/H/2/REV, OREALC/UNESCO, Santiago.
En: http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159273S.pdf.
- **Venables Brito, J. P. y P. Carrasco Páez** (2012). “Formación Técnica y Desarrollo Productivo en Chile: Estudio acerca de la pertinencia de la Formación Técnica de Nivel Superior en relación con la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad”. *Revista Gestión de las Personas y Tecnología* Vol. 5/13, Universidad de Santiago de Chile, Santiago.
En: www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/revistagpt/article/view/607.
- **Vertebral** (2014). “Re-fortaleciendo la Educación Superior Técnico Profesional”.
En: http://vertebralchile.cl/wp-content/uploads/2016/11/LIBRO_DE_PROPUESTAS.pdf.

PARTE 4

REFLEXIONES FINALES ACERCA DEL TRABAJO HACIA EL FUTURO SISTEMA EDUCATIVO DE CHILE

Capítulo 6

Algunas reflexiones finales acerca de la implementación de políticas educativas en el contexto chileno actual

Chile es una historia de éxito económico en proceso. Como se ha expresado previamente, el sistema educativo de Chile puede abrir la puerta a un desarrollo económico, democrático y social más sólido en el país. La educación ha sido un tema importante en la agenda pública de Chile desde 2006 y las reformas educativas en curso, llevadas a cabo por el Gobierno de Chile, muestran un compromiso duradero con la educación. Sin embargo, la capacidad del país para unificar estas reformas en una visión coherente será la clave para el éxito y la sustentabilidad de estas reformas en el siguiente período de implementación. Este capítulo se basa en la evidencia internacional y en los hallazgos de este informe para ofrecer algunas reflexiones finales y destacar algunos principios clave que el Gobierno chileno debiera tener presentes al implementar y adaptar las políticas educativas. Estas reflexiones finales se construyen sobre elementos que son transversales a todos los niveles educativos en Chile y se refieren principalmente a: 1) asegurar que el Gobierno de Chile sitúe constantemente el aprendizaje de los estudiantes al centro de las políticas educativas; 2) apoyar a los actores clave de todo el sistema a fin de llevar a cabo las políticas educativas; y 3) alinear las políticas en pos de la coherencia, adaptándolas al mismo tiempo según sea necesario para asegurar que las estructuras, los recursos y los procesos continúen convergiendo efectivamente hacia una visión nacional de la educación.

Antecedentes

Chile es una historia de éxito económico en proceso. Como se expresó en el Capítulo 1, el sistema educativo de Chile puede abrir la puerta a un desarrollo económico, democrático y social más sólido en el país. Este informe ha explorado las fortalezas y los desafíos del actual sistema educativo de Chile, al tiempo que reconoce el importante avance logrado en el país entre 2004 y 2016. Basándose en este análisis, la OCDE ha propuesto un conjunto de recomendaciones para ayudar a Chile a avanzar y tener éxito en proporcionar mejores oportunidades educativas para su población en el corto, mediano y largo plazo. La OCDE está dispuesta a seguir apoyando a Chile a lograr este objetivo y a fijar nuevas y más ambiciosas metas una vez cumplidas las aspiraciones anteriores. Esta labor supondrá responder a las demandas de un mundo que cambia rápidamente.

Como se mencionó anteriormente en este informe, la educación se ha mantenido como prioridad en la agenda pública de Chile, particularmente desde la llamada "Revolución Pingüina" en 2006. Desde entonces, los chilenos de todos los sectores de la sociedad han prestado especial atención a los esfuerzos encaminados a mejorar la calidad y equidad del sistema educativo (ver Capítulo 1). Esta es ciertamente la primera y más importante fortaleza del contexto chileno, ya que la amplia atención pública ha asegurado que la educación siga siendo una prioridad en el programa de Gobierno. Al momento de redactar este informe, los esfuerzos del Gobierno chileno en educación han consistido en amplias reformas educativas que cubren desde la educación parvularia hasta la educación superior. La escala y el ritmo de las reformas educativas de Chile hasta la fecha han requerido acciones en diversos frentes por parte de actores e instituciones con diferentes niveles de responsabilidad. Estos actores e instituciones responsables se encuentran en diferentes niveles de preparación para implementar los cambios que estas reformas exigen.

Sin embargo, la capacidad del país para unificar continuamente estas reformas en una visión coherente será clave para el éxito y la sustentabilidad de ellas a partir de su implementación. Si bien el Gobierno chileno puede haber creado inicialmente un plan central para las reformas, es necesario incluir a los interesados clave para avanzar. Las reformas debieran contribuir a forjar una visión nacional de la educación en Chile que la transforme en una causa común en los próximos años.

Las buenas políticas deben ser dinámicas para adaptarse a los cambios contextuales y a las necesidades de los interesados, a la vez que mantienen continuamente la evidencia en el centro. Esto puede implicar la necesidad de equilibrar constantemente las tensiones emergentes (por ejemplo, entre la confianza y la rendición de cuentas o la construcción de consensos y la toma de decisiones difíciles) con el fin de alcanzar los objetivos. En un contexto de reformas amplias como las de Chile, se requiere también adoptar constantemente un enfoque "integral del sistema" para comprender cómo se vinculan las diferentes políticas, así como las implicancias de estas para el resto del sistema (Snyder, 2013; Burns y Köster, 2016).

A partir de los hallazgos de este informe y de la evidencia internacional, este capítulo de reflexiones finales propone principios generales de implementación de las políticas que pueden ayudar a las actuales y futuras administraciones gubernamentales en Chile. Estos principios se refieren a:

1. Asegurar que el aprendizaje del estudiante se mantenga como el verdadero centro del sistema educativo.
2. Apoyar a los actores clave de todo el sistema educativo para llevar a cabo las políticas que se promueven.
3. Alinear las políticas en pos de la coherencia, adaptándolas según sea necesario para asegurar que las estructuras, los recursos y los procesos converjan efectivamente en una visión nacional de la educación.

Principio clave 1

El Gobierno chileno debiera situar permanentemente el aprendizaje de los estudiantes en el centro de las políticas educativas, evaluando y asegurando que todas ellas los ayuden a mejorar sus oportunidades para el futuro

En los capítulos previos se ha destacado el progreso significativo que Chile ha llevado a cabo en los últimos años en términos de expandir la cobertura y calidad del sistema educativo del país. Hoy más que nunca, más chilenos están siendo educados, y por un período más largo. Chile también ha logrado mejoras en términos de competencias de lectura entre personas de 15 años, como se muestra en los resultados recientes de PISA 2015.

No obstante, si bien Chile obtuvo el desempeño más alto en PISA en América Latina, se mantuvo por debajo del promedio de la OCDE en los tres principales temas evaluados (ciencia, matemática y lectura). El desempeño de Chile en la Evaluación de Competencias de Adultos de la OCDE también mostró que el país necesita seguir trabajando para mejorar el nivel de competencias de su población adulta. Al mismo tiempo, si bien Chile ha mostrado mejoras en equidad desde PISA de 2006, se mantiene como uno de los países de la OCDE en los que la situación socioeconómica de los estudiantes afecta significativamente su desempeño. Las evaluaciones nacionales también muestran una fuerte influencia de la situación socioeconómica en los logros estudiantiles en Chile (ver Capítulo 1).

Como se indica en este informe, el Gobierno chileno ha hecho muchos esfuerzos recientemente para mejorar la calidad del sistema educativo en el país. Estos esfuerzos incluyen:

- La ampliación de la cobertura de la educación parvularia y de las instituciones de educación superior (mediante la creación de quince centros estatales de formación técnica [CFT] y dos nuevas universidades estatales).
- La mejora en el aseguramiento de la calidad en el sistema (por ejemplo, mediante la creación o reforma de diferentes mecanismos nacionales de aseguramiento de la calidad en todos los niveles educativos).
- La creación de mecanismos para promover un sistema educativo más inclusivo socialmente (por ejemplo, mediante la Ley de Inclusión Escolar y de programas que faciliten la transición y el acceso a la educación superior).
- La mejora en la gobernanza del sistema en todos los niveles educativos (por ejemplo, mediante la reforma de la educación parvularia, la reforma de la educación superior y la promoción de la reforma de la Ley de Nueva Educación Pública).

El Gobierno chileno debiera asegurar, sin embargo, que el aprendizaje de los estudiantes siga siendo la misión central que impulsa cada uno de estos esfuerzos. Algunas maneras de realizarlo son: haciendo que el aprendizaje sea pertinente para los estudiantes de manera continua, enseñándoles a gestionar su propio aprendizaje y a desarrollar una comprensión más profunda del proceso de aprendizaje mismo y reforzando una comprensión más amplia de la inclusión en todo el sistema.

a) *"¿Por qué estoy aprendiendo esto?" Hacer que el aprendizaje sea pertinente para los estudiantes y aumentar las expectativas de lo que pueden lograr.*

Lo que los estudiantes aprenden y cómo lo aprenden está en el centro de cualquier sistema educativo. La capacidad de un sistema para ayudar a sus estudiantes a responder la pregunta "¿Por qué estoy aprendiendo esto?" es crucial también para la motivación de estos. En los niveles preescolares y escolares, un buen currículum es el núcleo del sistema. Un buen currículum promueve el desarrollo de los estudiantes usando una perspectiva integral. Debe ser amplio, pero claro y pertinente, de modo que los objetivos de aprendizaje y la manera en que se vinculan sean comprensibles para todos en la escuela. Esto permite que administradores, docentes y estudiantes comprendan por igual los objetivos y la pertinencia del currículum y los ayuda a alcanzar sus diferentes potenciales. Sin embargo, este currículum, necesita ser enseñado de maneras que lo hagan tangible y vivo en las mentes y experiencias diarias de los estudiantes (ver Capítulo 2). La evidencia que subraya esta recomendación incluye los hallazgos de PISA de 2015 que muestran que los estudiantes cuyos profesores les explicaron conceptos de ciencias usando ejemplos pertinentes obtuvieron una puntuación más alta en promedio (OCDE, 2016).

Aun así, la relevancia del currículum para los intereses y competencias de los estudiantes también se relaciona con las expectativas de estos respecto de lo que pueden lograr. Estudios sobre sistemas educativos exitosos muestran que una parte importante de la transformación de un sistema escolar o educativo ha consistido en modificar la percepción de estudiantes, escuelas y comunidades acerca de lo que los estudiantes pueden lograr. Uno de los primeros obstáculos que superan los sistemas educativos exitosos es la baja expectativa de los estudiantes basada en el nivel socioeconómico, contexto cultural o género. Una vez que los sistemas elevan sus expectativas, el estudiante tiene más oportunidad de recibir una educación de mayor calidad, que le brinde más apoyo y que sea desafiante. Entre los ejemplos de políticas que se han implementado para superar este desafío cabe señalar el desarrollo de relaciones positivas entre docentes, estudiantes y pares, y el aseguramiento de asesoría y orientación adecuadas para apoyar a los estudiantes y lograr transiciones más fluidas a lo largo de su educación (ver Capítulos 2 y 4) (OCDE, 2016; OCDE, 2012).

b) *"¿Cuánto he aprendido?" Apoyar a los estudiantes para que puedan "aprender a aprender".*

Otra pregunta que los estudiantes en Chile debieran poder responder es: "¿Cuánto he aprendido?". Una meta clave de cada sistema educativo debiera ser ayudar a los estudiantes a conocer sus propios procesos de pensamiento. Esto implica desarrollar sus capacidades para monitorear personalmente su aprendizaje y adaptarlo para lograr una comprensión más profunda (por ejemplo, mediante la autoevaluación, la evaluación entre pares o incluso pruebas formativas estandarizadas en aula). Los docentes y las escuelas son socios clave en este proceso. Enseñar a los estudiantes sobre su propio aprendizaje requiere un cambio de mentalidad en el aula. A través de la evaluación, los docentes pueden desarrollar una idea de dónde se encuentran los estudiantes y desarrollar estrategias para apoyarlos aún más. Además, los mismos estudiantes pueden aprender a identificar lo que ya saben y lo que necesitan seguir trabajando (OCDE, 2013). Esta capacidad de diagnóstico continuo en clase es particularmente útil en aulas cada vez más diversas, donde los docentes también necesitan desarrollar la capacidad de identificar una gama más amplia de necesidades de aprendizaje entre los estudiantes y adaptar su enseñanza para abordar esas necesidades (OCDE, 2013; OCDE, 2015). En Ontario (Canadá), existen ejemplos exitosos de políticas destinadas a transformar la práctica instruccional de esta manera. También hay ejemplos en América Latina, como en México y Colombia (ver Capítulo 2). En el nivel de la educación superior, la evidencia emergente demuestra que el aprendizaje basado en problemas (ABP) puede tener efectos positivos, ya que puede ayudar a preparar a los estudiantes para trabajar y vivir en sociedades impulsadas por la innovación (Capítulo 4).

Sin embargo, para mejorar la motivación, lo que se ha aprendido y lo que se puede aprender debe quedar claro para todos los actores del sistema educativo. Durante la educación postobligatoria, los marcos de cualificaciones pueden ser útiles para aclarar las expectativas de los estudiantes, los empleadores y la sociedad respecto del valor de un diploma y su relevancia en el mercado laboral (Capítulos 4 y 5).

c) *Adoptar una perspectiva del aprendizaje como "cimientos inclusivos" durante el ciclo de vida de una persona.*

Como se expuso en el Capítulo 2, aumentar las posibilidades de éxito de las personas mientras estén en la educación obligatoria las ayudará más adelante a cosechar mejor los beneficios recibidos a través de la educación. Esto aumentará sus posibilidades de permanecer en el sistema educativo y de tener acceso a otras oportunidades educativas y profesionales más adelante en sus vidas. Por lo tanto, cuanto más temprano en la educación un Gobierno invierta en alcanzar un buen sistema educativo y crear niveles educativos que preparen efectivamente a los estudiantes para la próxima etapa educativa, mayor será el beneficio para los individuos y la sociedad (OCDE, 2012). Según la evidencia internacional, para lograr esto, un método efectivo es intervenir tan pronto como sea necesario a fin de brindar apoyo cuando se identifican dificultades de aprendizaje. También es importante garantizar una transición efectiva a la educación media o a la formación técnico-profesional (FTP) mejorando el asesoramiento y permitiendo una mayor permeabilidad entre la FTP y la educación general (ver Capítulos 2, 4 y 5) (OCDE, 2012).

De la misma forma, una visión más amplia de la inclusión necesita permear el sistema. La inclusión mejora el acceso de los estudiantes desfavorecidos a opciones educativas de alta calidad. También ayuda a garantizar que las escuelas públicas y las instituciones de la educación parvularia sean vistas como alternativas de educación efectivas por parte de los padres y las comunidades en todos los contextos socioeconómicos y culturales. Esta percepción positiva puede promover una mayor heterogeneidad social en la escuela, proporcionando así beneficios aún mayores a los estudiantes desfavorecidos (ver Capítulo 2).

Cuadro 6.1. Principio clave 1 – Lineamientos básicos de acción en el contexto de las reformas actuales

- **Currículum**: El contenido es el centro de todo sistema educativo. Necesita estar presente en la mente de los estudiantes y docentes, y estar inserto en la experiencia cotidiana de la comunidad escolar. Por lo tanto, es fundamental asegurar que las expectativas curriculares estén expresadas en términos sencillos para que cualquier persona del sistema escolar pueda comprender y comunicar lo que son. También debiese ser evidente la forma en que estas expectativas se conectan con las actividades cotidianas y cómo el currículum será útil para los estudiantes en el futuro. Resulta crucial que todos los participantes se apropien de la visión educativa de Chile a través de una paticipación efectiva. (Capítulos 1 y 2)
- **Primera infancia**: Establecer altas expectativas para todos los estudiantes comienza por proporcionarles bases sólidas para tener éxito más adelante en la vida. Ofrecer acceso a educación parvularia de calidad en todo el país, particularmente para aquellos con mayor vulnerabilidad, debiera permanecer como una prioridad en las políticas. Además, es importante que Chile fortalezca la coordinación entre niveles educativos, desde educación parvularia hasta la educación media, de modo que los estudiantes puedan recibir apoyo al transitar de un nivel a otro. (Capítulo 2)
- **Inclusión**: Fortalecer el carácter inclusivo del sistema es otro requisito fundamental para que los estudiantes puedan acceder a oportunidades equitativas que los ayuden a alcanzar la excelencia. Chile debe continuar con la implementación de su Ley de Inclusión Escolar, en el entendido de que su reto principal es lograr que la inclusión vaya más allá del acceso a las escuelas. La inclusión educativa en Chile debiera abarcar los procesos cotidianos en las escuelas que definen las oportunidades que los niños reciben para tener una educación significativa y potenciadora. (Capítulo 2)
- **Expectativas claras compartidas**: Un marco de cualificaciones puede dar una imagen más clara sobre lo que los estudiantes pueden esperar aprender a medida que progresan hacia niveles educativos superiores. Esto traerá beneficios para los estudiantes, los empleadores y la sociedad. De la misma forma, sería necesario desarrollar buenos servicios de orientación profesional que estén al alcance de todos. (Capítulo 4 y 5)
- **Educación superior**: Chile necesita que su sistema de educación superior sea de la más alta calidad posible, al mismo tiempo que sea relevante para la sociedad y la economía en general. Los desafíos para el sistema de educación, las competencias y la innovación de Chile no pueden ser resueltos solamente por el sector de la educación superior. Para lograr equidad y calidad en la educación superior, es esencial atender los desafíos en equidad y calidad en educación desde la educación parvularia, durante la educación obligatoria y hasta la educación superior. Al mismo tiempo, los actores del sistema de educación superior de Chile deben hacer su parte para crear un entorno de aprendizaje más equitativo en el país, dando prioridad a aquellas iniciativas que probablemente sean más efectivas para ampliar la participación de los chilenos cualificados más vulnerables. (Capítulo 4)
- **Formación Técnico-Profesional**: El Gobierno de Chile necesita asegurar que los programas de FTP del país cubran tanto las necesidades de los estudiantes que buscan empleos satisfactorios como las necesidades de los empleadores que buscan empleados con las competencias adecuadas para el corto y más largo plazo. Proporcionar un adecuado equilibrio entre competencias técnicas y competencias de comprensión lectora y razonamiento matemático es clave para estudiantes y empleadores, y para la visión de desarrollo a largo plazo de Chile. Este equilibrio permitirá a los estudiantes continuar aprendiendo más adelante, ya sea en la educación superior o incluso en sus empleos, a medida que se adaptan a las nuevas necesidades del mercado laboral y contribuyen a la evolución de la economía. (Capítulo 5)

Principio clave 2

El Gobierno chileno necesita apoyar a los actores claves de todo el sistema para llevar a cabo las políticas educativas diseñadas.

El Gobierno chileno está trabajando arduamente para consolidar un sistema educativo que ha estado atomizado en todos los niveles educativos. Esta atomización hace difícil y costoso monitorear la implementación de las políticas y aplicar los cambios educativos si los beneficios de dichos cambios son poco claros para los diferentes actores que debieran implementarlos. Las amplias reformas educativas debieran garantizar que los actores de todos los niveles de gobernanza tengan la claridad, las habilidades, las competencias y las herramientas que necesitan para impulsar el mejoramiento. Responder a las principales necesidades de capacidad de los actores clave también puede ayudar a generar apropiación y confianza en el sistema.

Chile puede apoyar a los actores clave involucrando de manera efectiva a las partes interesadas y siendo estratégico en términos de las capacidades más urgentes que el sistema necesita desarrollar.

a) *Involucrar de manera efectiva a las partes interesadas.*

Es importante asegurar medios básicos y regulares para recabar retroalimentación sobre las reformas, tanto para comunicar eficazmente los cambios en el sistema educativo a los miembros de la sociedad como para adaptar mejor la implementación de las reformas en función de las necesidades de la sociedad. Involucrar de manera efectiva a las partes interesadas se refiere a facilitar mecanismos regulares de retroalimentación que puedan brindar mayor claridad sobre las necesidades locales y nacionales del sistema, identificar posibles soluciones y evaluar su éxito y los factores que contribuyen a dicho éxito. Sin embargo, aunque el diálogo entre los actores educativos es esencial, también es necesario tener conciencia de que en la educación pueden existir firmes creencias adquiridas previamente, que están fuertemente ligadas a las identidades y experiencias de las partes interesadas (Burns y Köster, 2016). Por lo tanto, si bien la participación de estas es necesaria y beneficiosa para ayudar al sistema a mejorar, también es importante asegurar que la evidencia (por ejemplo, indicadores, estudios de investigación o evaluaciones de políticas) se mantengan en el centro de las discusiones.

Además, es más probable que la aplicación de nuevas prácticas educativas sea sostenible si se mantiene la confianza en el sistema. Por lo tanto, para una implementación exitosa es necesaria una comunicación clara entre los diferentes niveles de autoridad y un alto grado de confianza entre todas las partes interesadas (Hopfenbeck et al., 2013).

El Gobierno chileno necesita cultivar una comunicación clara y focalizada y desarrollar una estrategia para la participación de los interesados que los involucre a todos (incluyendo estudiantes, padres, abuelos, docentes, comunidad, industria, empresas y políticos) con el fin de promover e implementar una visión compartida de la educación. Esto puede lograrse facilitando plataformas de intercambio regulares con el fin de recopilar propuestas y retroalimentación, y explorar soluciones basadas en la evidencia. Por ejemplo, en Ontario (Canadá), los documentos rectores de la reforma educativa se adaptan de manera continua para reflejar las cambiantes necesidades y metas del sistema. (Capítulo 2)

b) *Ser estratégico en el desarrollo de capacidades en todo el sistema.*

Los actores de la educación necesitan conocimiento adecuado de las metas y consecuencias de la política educativa. También necesitan sentir como propio el sistema educativo y deben estar dispuestos a hacer cambios. Por último, es preciso dotar a los actores del sistema educativo de las herramientas necesarias para implementar una reforma como la planeada. A menudo, las reformas centran los esfuerzos de desarrollo de capacidades en el nivel de la institución local, pero es necesaria la construcción de capacidades en todos los niveles de gobernanza de un sistema. Además, para fomentar el compromiso de las partes interesadas, el Gobierno necesita crear mecanismos participativos que faciliten la inclusión efectiva más allá de los actores más expresivos o los más expertos tecnológicamente (Burns y Köster, 2016) (ver Capítulos 2 y 3).

El desarrollo de capacidades es una tarea importante, pero también compleja. Para satisfacer las necesidades de construcción de capacidades, el Gobierno chileno tiene que establecer metas claras y básicas (por ejemplo, el desarrollo de capacidades de docentes y directivos escolares a través de marcos profesionales). Estas metas necesitan estar alineadas con los objetivos clave que se establecen a nivel nacional. Dicho esto, el Gobierno necesita desarrollar las capacidades de manera selectiva para evitar abrumar con cambios a los actores e instituciones. Un buen primer paso es identificar las prioridades para el aprendizaje de los estudiantes (por ejemplo, competencias sólidas de comprensión lectora y razonamiento matemático para todos los estudiantes, disminución de la deserción escolar y mayor empleo juvenil). Luego, el Gobierno chileno puede enfocarse en estas áreas, desarrollando habilidades, conocimientos y otras capacidades clave que requieren los actores del sistema para apoyar a los estudiantes. Al desarrollar un plan de construcción de capacidades, las autoridades educativas debieran formular las siguientes preguntas básicas: ¿Cuál es el objetivo? ¿Quién está a cargo de qué? ¿Qué competencias debieran tener las personas encargadas para apoyar a otros actores en la entrega de recursos y prácticas de desarrollo de capacidades? ¿Cómo se puede asegurar la participación interna a nivel escolar?. (Capítulos 2 y 3)

El Gobierno chileno podría comenzar por desarrollar una o dos capacidades en todo el sistema educativo, lo que más adelante sustentaría un mejoramiento aún mayor del sistema. Por ejemplo, así como enseñar a los estudiantes sobre sus propios aprendizajes a través de la evaluación formativa es un aspecto importante del aprendizaje de estos, también esta práctica puede constituir una herramienta útil para los docentes, directores escolares y servicios de educación local de nivel medio. Los docentes también necesitarán capacitación específica en evaluación formativa para implementarla en el aula. Esto permite que los docentes piensen en cómo ocurre el aprendizaje, las diferencias de aprendizaje y cómo atender a las diferentes necesidades. También puede ayudar a desarrollar el pensamiento crítico, que es una habilidad que ayudará a los estudiantes a aprender en muchas áreas diferentes. Algunos países han realizado esfuerzos importantes en términos de evaluación formativa con resultados positivos. Noruega ha tenido resultados positivos con su iniciativa Evaluación para el Aprendizaje (*Assessment for Learning*), cuyo objetivo es fomentar la capacidad de evaluación formativa en todos los establecimientos escolares (OCDE, 2015). También Suecia ha desarrollado varias políticas “*Boost*” (impulso) para el aprendizaje colaborativo entre los docentes. Los resultados exitosos en las prácticas de aprendizaje colaborativo logrados en un área han impulsado el desarrollo de otras iniciativas “*Boost*” en otras áreas, como la de necesidades educativas especiales. (Capítulo 3)

Cuadro 6.2. Principio clave 2 – Lineamientos básicos de acción en el contexto de las reformas actuales

- **Currículum**: El currículum solo será útil en la medida en que las escuelas tengan la capacidad de implementarlo. El Gobierno chileno necesita definir qué significa una buena enseñanza del currículum y fortalecer las capacidades de los profesores y directivos escolares para utilizar su criterio profesional para implementarlo. (Capítulo 2)
- **Fortalecer la docencia en las escuelas**: El nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente es una iniciativa que tiene un gran potencial para fortalecer la profesión docente y de liderazgo escolar en Chile. Durante el proceso de implementación, el Gobierno chileno debe fomentar la participación sostenida de los interesados directos y elaborar una estrategia de comunicación que clarifique la visión educativa de Chile. Esta visión debe ser compartida por todos, incluyendo docentes y directivos escolares, padres, estudiantes, propietarios y administradores. Dicho esto, el nuevo sistema se beneficiaría de la elaboración de estándares profesionales alineados para informar y apoyar de mejor forma la calidad de los programas de formación inicial docente. Esos estándares profesionales podrían delinear mejor los puestos de los docentes y su progresión a través de la nueva estructura de carrera profesional. Asimismo, si bien Chile ha estado trabajando para establecer el núcleo básico de calidad de la profesión docente y de liderazgo escolar, se debe prestar atención en desarrollar eventualmente herramientas de mejora que tengan en cuenta la diversidad de la profesión docente (tales como las necesidades específicas de los docentes de educación parvularia, de los docentes de FTP, de los docentes de escuelas urbanas y rurales, etc.). Estos esfuerzos debieran vincularse al mejoramiento de la prestación de servicios educativos. (Capítulo 3)
- **Mejorar la entrega de servicios educativos en las escuelas**: La creación de Servicios Locales de Educación representa un paso importante para desarrollar la estructura básica de desarrollo de capacidades y apoyo para el mejoramiento escolar. A corto plazo, se debiese invertir tiempo y recursos considerables para definir con la mayor claridad posible el rol previsto para los Servicios Locales de Educación, atraer a los candidatos más calificados y establecer estructuras y rutinas básicas de apoyo y desarrollo de capacidades para las escuelas. A mediano y largo plazo, la prioridad debiera estar en establecer rutinas para el aprendizaje y el mejoramiento organizativo a nivel de los SLE y del Ministerio, así como la simplificación de la prestación de servicios de apoyo a las escuelas. (Capítulo 2)
- **Educación superior**: Los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación superior debieran continuar, con el fin de asegurar que un sistema efectivo pueda emerger, con la participación de empleadores y otros actores relevantes que pudieran ayudar a que la educación sea más pertinente a las cambiantes necesidades económicas, sociales y democráticas del país. De la misma forma, el Gobierno y las instituciones debieran continuar con sus esfuerzos para fortalecer la formación inicial y continua del personal académico en términos de enseñanza e investigación. (Capítulo 4)
- **Formación técnico-profesional**: El Gobierno chileno también puede mejorar la calidad y relevancia de los programas ofrecidos, involucrando a los empleadores en el sistema, asegurando la calidad y fortaleciendo los establecimientos educacionales públicos de enseñanza media técnico-profesional. De la misma forma, el Gobierno de Chile debiese invertir en el desarrollo profesional de los orientadores de carrera en las escuelas que estén capacitados en el uso de datos del mercado laboral. (Capítulo 5)

Principio clave 3

Chile necesita alinear las políticas en pos de la coherencia, adaptándolas al mismo tiempo según sea necesario para asegurar que las estructuras, los recursos y los procesos continúen convergiendo efectivamente hacia una visión nacional de la educación.

El Gobierno, a la vez que apunta a forjar una visión de largo plazo del sistema educativo chileno, debiera tener en cuenta algunas posibles tensiones sistémicas que pueden surgir, además de las mencionadas anteriormente en este capítulo. Entre ellas se incluyen: continuidad y cambio, innovación y prevención de riesgos, y centralización y adaptaciones regionales. El Gobierno necesita mantener un enfoque continuo en los procesos en vez de en las estructuras. Encontrar la mejor manera de mitigar estas tensiones a menudo depende del contexto y de la historia del sistema educativo, así como de la visión del país para el futuro (Burns y Köster, 2016). Esto se puede llevar a cabo mediante mecanismos que elineen las políticas si las nuevas o actuales políticas son implementadas, modificadas o finalizadas.

a) *Alinear actores y recursos en pos de la coherencia.*

El sistema educativo en Chile está actualmente creando o trabajando para fortalecer varias estructuras que ayuden a dirigir el sistema, pero es necesario asegurar que estas estructuras lleguen realmente a las instituciones educativas (por ejemplo, los centros de educación parvularia, las escuelas y las instituciones de nivel terciario) de manera efectiva y sin la duplicación de recursos. El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización (SAC) y el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES) pueden ser de gran utilidad para este fin, siempre que puedan lograr un modelo interno de colaboración integrado por las diferentes instituciones bajo su dirección. La coordinación entre estas instituciones ayudará a las autoridades educativas a identificar mejor la manera de apoyar más a los estudiantes a medida que progresan en el sistema educativo (Capítulos 1, 2, 3, 4 y 5). También ayudará al Gobierno a identificar brechas o problemas, así como sus éxitos y áreas de posible colaboración.

Además, al tiempo que Chile necesita un sistema educativo sólido en todos los niveles educativos, las inversiones en recursos para la educación requieren asegurar que invertir en los niveles superiores de educación no obstaculice los esfuerzos para mejorar la calidad y equidad en los niveles anteriores, especialmente para los más desfavorecidos. Esto ayudará a que todo el sistema sea más inclusivo en el futuro. Los estudiantes que de otro modo habrían abandonado o sufrido el fracaso escolar permanecerán en la escuela y tendrán posteriormente mejores alternativas y oportunidades de educación o empleo (Capítulos 2 y 4).

b) *Adaptar gradualmente las reformas según sea necesario, pero de acuerdo con un objetivo.*

Los contextos educativos pueden cambiar inesperadamente en todos los países. Estos cambios pueden crear nuevas presiones para los Gobiernos que pueden dificultar que estos continúen persiguiendo objetivos de largo plazo. Por lo tanto, independientemente del nivel de descentralización de un sistema, la capacidad de un gobierno para "coordinar a través de la colaboración" (desarrollar directrices y objetivos claros, y proporcionar retroalimentación sobre el progreso de estas metas) sigue siendo muy importante para mantenerse en el camino a fin de que estos objetivos de largo plazo puedan ser alcanzados (Burns y Köster, 2016).

Del mismo modo, aunque la continuidad de las políticas puede ser una fortaleza, las políticas debieran tener la suficiente flexibilidad para adaptarse según sea necesario. De no tenerla, la continuidad se convertirá en ineficiencia. Una forma de lograr el equilibrio es introducir en las reformas mecanismos de monitoreo de las políticas. Estos mecanismos permiten a los Gobiernos medir, de forma continua, qué aspectos de ciertas políticas necesitan mantenerse o modificarse. La integración de los mecanismos de monitoreo en los procesos de reforma puede aumentar aún más las posibilidades de adaptación y éxito de las reformas, especialmente cuando estas se introducen de manera gradual (Golden, próxima publicación). Como parte de este proceso, el Gobierno necesita adoptar un enfoque integral del sistema. Tal enfoque hace que todos los actores del sistema estén conscientes, de manera continua e intencionadamente, de la relación entre las políticas, lo que será de mayor beneficio para el futuro de los estudiantes.

Cuadro 6.3. Principio clave 3 – Lineamientos básicos de acción en el contexto de las reformas actuales

- **Una estrategia para las escuelas y los jardines infantiles**: Chile necesita desarrollar una estrategia de mejora en las escuelas y los jardines infantiles. Siete factores pueden orientar esta estrategia: 1) Asegurar una visión compartida en todo el sistema respecto de qué debiesen aprender los estudiantes y por qué; 2) Hacer que las prácticas efectivas de instrucción y de gestión escolar efectivas sean visibles a lo largo de todo el sistema escolar; 3) Estimular y apoyar el desarrollo de culturas colaborativas enfocadas en examinar y mejorar las prácticas instruccionales dentro y entre escuelas; 4) Desarrollar nuevas y más amplias medidas de calidad escolar, haciéndolas fácil de entender e implementar; 5) Intensificar el apoyo a nivel de escuela y de aula a establecimientos públicos municipales y particulares subvencionados que atiendan a un elevado número de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad; 6) Priorizar la implementación y desarrollar la coherencia del sistema; 7) Cambiar gradualmente la lógica de la relación entre el Ministerio de Educación y las escuelas, desde una de separación jerárquica, cumplimiento y rendición de cuentas externas hacia una de asociación, apoyo y aprendizaje junto a profesores, directivos escolares y comunidades. (Capítulo 2)
- **Una estrategia para la educación superior**: Chile necesita asegurar que el sistema de educación superior esté estratégicamente coordinado de modo que los recursos se utilicen eficientemente, los objetivos públicos sean alcanzados y los estudiantes e investigadores sean apoyados para que puedan desarrollar todo su potencial. El primer paso debe ser desarrollar una visión integral y coherente para el futuro de la educación terciaria que oriente las futuras políticas de desarrollo a mediano y largo plazo. En ausencia de esta visión, las iniciativas de reforma de las políticas, aunque bien intencionadas, probablemente no alcancen su potencial. Chile debiera continuar igualmente sus esfuerzos a fin de establecer las diversas estructuras e instrumentos necesarios para lograr la visión del sistema y ayudar a las instituciones a seguir mejorando continuamente. Entre las prioridades importantes debieran estar el fortalecimiento del liderazgo en todo el sistema, el mejoramiento del licenciamiento y acreditación de las instituciones, la introducción de un mayor financiamiento basado en el desempeño y el fortalecimiento de la recopilación y transparencia de la información. Estos esfuerzos siempre debieran reconocer los diversos roles de las instituciones dentro de los subsistemas universitario y técnico-profesional, y podrían ser apoyados por acuerdos de desempeño y códigos de gobernanza institucional. (Capítulo 4)

Referencias

› **Burns, T. y F. Köster** (eds.) (2016). *Governing Education in a Complex World*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en.

› **Golden, G.** (próxima publicación). "Education Policy Outlook: Understanding Education Policy Evaluation". *OECD Working Paper*, OECD Publishing, París.

› **Hopfenbeck, T. et al.** (2013). "Balancing Trust and Accountability? The Assessment for Learning Programme in Norway: A Governing Complex Education Systems Case Study", *OECD Education Working Papers*, No. 97, OECD Publishing, París. En: 10.1787/5k3txnpqlsnn-en.

› **OCDE** (2016). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

› **OCDE** (2015). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en.

› **OCDE** (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. OCDE Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en.

› **OCDE** (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. OCDE Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

› **Snyder, S.** (2013). "The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform Through the Lens of Complexity Theory". *OECD Education Working Papers*, No. 96. OECD Publishing, París. En: http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en.

Anexo A

Biografías del Equipo de Revisión de la OCDE

Secretariado de la OCDE

Pauline Musset es analista de políticas en la División de Competencias más allá de la Escuela, de la Dirección para Educación y Competencias de la OCDE. Pauline lidera las Revisiones OCDE de Educación y Capacitación Profesional Postsecundaria y el proyecto *Skills Beyond School*. Ha trabajado en varios países, incluyendo Austria, Inglaterra (Reino Unido) y Perú. También ha trabajado en el proyecto *Adult Learning and Skills* de la OCDE, que se basa en los resultados de la *Survey of Adult Skills* y examina los desafíos que enfrentan los países para mejorar las competencias básicas. Antes de unirse al equipo de Competencias más allá de la Escuela, trabajó en la revisión OCDE, *Overcoming School Failure: Policies that Work* y es una de las coautoras de la publicación de 2012, *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Schools and Students*. Pauline posee un doble Máster en Economía Internacional y Ciencias Políticas de Sciences Po en París.

Diana Toledo Figueroa es analista de políticas en la División de Asesoramiento e Implementación de Políticas, de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE. Diana lidera esta Evaluación de Políticas Nacionales de Educación en Chile. Lidera además el proyecto *Education Policy Outlook* y ha liderado otras iniciativas de asesoramiento de políticas y movilización de conocimiento. Desde 2007, ha colaborado como coautora de diferentes proyectos OCDE sobre implementación de políticas (*Improving Schools*), asesoramiento de políticas (*Country Reviews*), indicadores (PISA, *Education at a Glance* y TALIS), investigación (*The Teacher Knowledge Survey*) y análisis temático (*Reviews of Evaluation and Assessment in Education*). Anteriormente, colaboró con el Consejo Internacional de Museos (ICOM) y el Consejo Internacional de Ciencias Sociales (ISSC) en la Casa de la UNESCO. De nacionalidad mexicana y francesa, Diana posee un doctorado en Socio-Economía del Desarrollo de EHESS en Francia.

Richard Yelland trabajó como jefe de la División de Asesoramiento e Implementación de Políticas (PAI) en la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE hasta julio de 2016. Basándose en los datos, evidencia y análisis desarrollados por los equipos de estadísticos y analistas de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE, la PAI coordina la prestación de asesorías en políticas educativas a los miembros de la OCDE y otros países, tanto colectiva como individualmente, en todos los sectores de la educación. Antes de unirse a la OCDE en 1986, Richard trabajó en el Departamento de Educación y Ciencia del Reino Unido. Durante sus 30 años en la OCDE, Richard lideró el trabajo sobre infraestructura educativa y gestión de la educación superior, y participó en una amplia gama de evaluaciones de política educativa a nivel nacional, regional y sectorial.

Juliana Zapata es asistente de investigación en el Laboratorio para la Evaluación Interdisciplinar de Políticas Públicas de Sciences Po (LIEPP). Además, actualmente enseña en Sciences Po. Juliana trabajó en la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE hasta 2016. Durante ese tiempo, colaboró en la primera etapa de la Revisión de Políticas Educativas OCDE-Chile, así como también en las *Education and Skills OECD Accession Reviews* de Colombia y Costa Rica. Desde su integración a la OCDE en 2010, Juliana trabajó en una variedad de temas de políticas de educación en países de la OCDE y participó de la serie *Education Policy Outlook* y los proyectos *Improving Schools* de Islandia y Gales. Previamente, Juliana trabajó como profesora de primaria en Nueva York y París. Posee un Máster en Asuntos Públicos de Sciences Po en París, un Máster en Educación Urbana de *Mercy College* en Estados Unidos y una Licenciatura en Asuntos Internacionales de la Universidad Tufts en Estados Unidos.

Expertos Internacionales

Lauritz B. Holm-Nielsen es el director del Centro Sino-Danés en Beijing, presidente de Euroscience en Estraburgo, presidente del Fondo Danés para la Naturaleza y miembro del Consejo de la Universidad de Gotemburgo. Previamente, Lauritz fue rector de la Universidad de Aarhus (2005-13). Trabajó en el extranjero por 18 años, en cargos como especialista principal en el Banco Mundial (1993-2005) y profesor de la Universidad Católica del Ecuador, en Quito (1979-81). Ha sido miembro del Foro de Crecimiento del Primer Ministro, miembro de la Comisión de África, vicepresidente de la Comisión de Investigación, vicepresidente de la Asociación de Universidades Europeas, director de la Asociación de Universidades Nórdicas, rector de la Academia de Investigación, presidente del Consejo de Investigación Científica y del Consejo Danés de Investigación para el Desarrollo. Además, es Comandante de Dannebrog y Gran Oficial de la Orden Gabriela Mistral, en Chile. Lauritz tiene un grado de Licenciatura en Botánica de la Universidad de Aarhus.

Santiago Rincón-Gallardo es el director de investigación en el equipo internacional de consultores de Michael Fullan. Lleva a cabo investigaciones y asesora a líderes y educadores en Norteamérica y América Latina para mejorar la enseñanza y aprendizaje en todos los sistemas educativos. Ha dirigido, estudiado y aconsejado a dos movimientos que transformaron miles de escuelas públicas rurales en comunidades de aprendizaje en México y Colombia, mejorando los resultados de estudiantes. Santiago ha publicado su trabajo sobre el mejoramiento de la escuela y del sistema en revistas como *Harvard Educational Review, Journal of Educational Change, Journal of Professional Capital and Community, Educational Policy Analysis Archives y Revista DIDAC*, así como en cuatro libros en español. Posee un doctorado en Políticas Educativas, Liderazgo y Práctica Instruccional de la Universidad Harvard y completó sus estudios postdoctorales como Becario Postdoctoral de Banting en el Instituto de Ontario para Estudios en Educación, en la Universidad de Toronto.

Shelagh Whittleston es la representante europea de la Universidad Tecnológica de Queensland (QUT), donde es responsable del compromiso estratégico con colaboradores clave en Alemania, Reino Unido y Francia. Antes de unirse a la QUT en 2015, Shelagh fue la representante del Departamento de Educación del Gobierno australiano y trabajó con la Comisión Europea, la OCDE y la UNESCO en educación y competencias. Shelagh también ha ocupado altos cargos en el Departamento Federal de Educación de Australia en tres sectores educativos: escuelas, educación superior y formación profesional, y competencias. Además, fue responsable de la creación del Instituto Australiano de Enseñanza y el Liderazgo Escolar (AITSL), y se convirtió en Subdirectora Ejecutiva del AITSL, contribuyendo al liderazgo estratégico y a la gestión. También fue responsable del desarrollo de los estándares profesionales del AITSL para líderes escolares. Shelagh posee un grado de Licenciatura de honor y un postgrado de la Universidad de Flinders, y un postgrado en políticas públicas de la Universidad Nacional de Australia.

Jonathan Williams es un consultor externo de la División de Asesoramiento e Implementación de Políticas (PAI) de la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE. Con PAI, Jonathan ha terminado una Revisión de Política Públicas para la Colaboración y Consolidación Institucional en Educación Superior en nombre del Gobierno de Finlandia y ha contribuido a una actual revisión de las políticas de educación superior para el Gobierno de Portugal. Jonathan también ha trabajado en política de educación superior en Canadá, como analista de políticas con Asociados de Estrategia en Educación Superior y como Director Ejecutivo de una organización regional de defensa estudiantil. Posee un Máster en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno Kennedy de Harvard.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación

Educación en Chile

Las Evaluaciones de las Políticas Nacionales de Educación ofrecen análisis y consejos personalizados y detallados para ayudar a los responsables de las políticas a desarrollar e implementar políticas educativas. Las revisiones individuales, que pueden enfocarse en un área de política específica, un nivel particular de educación o el sistema educativo completo de un país, se realizan a petición del país interesado.

El sistema educativo de Chile puede fomentar un desarrollo económico, democrático y social más fuerte en el país, toda vez que la educación proporciona importantes beneficios macroeconómicos, como el aumento de la productividad. Ahora bien, las personas son las más beneficiadas de los sistemas educativos equitativos y de alta calidad.

En 2004, la OCDE realizó una revisión de las políticas nacionales de educación y un análisis del sistema educativo de Chile. El objetivo de la presente revisión es identificar los cambios clave en el sistema educativo chileno, principalmente entre 2004 y 2016, con el fin de analizar la situación actual de la educación en Chile y ofrecer recomendaciones para ayudar a brindar mejores oportunidades de educación a todos los chilenos durante los próximos años. Por lo tanto, la revisión examina diferentes áreas de la política educativa en Chile, desde la educación parvularia hasta la educación superior.

La versión original de esta obra fue publicada en inglés con el título:
Education in Chile, Reviews of National Policies for Education © 2017 OCDE, París

Versión en inglés: ISBN 978-92-64-28441-8/ Consulte la obra original en http://dx.doi org/10.1787/9789264284425-en.
Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

ISBN 978-956-363-272-9

